

Plan financier
2003-2005

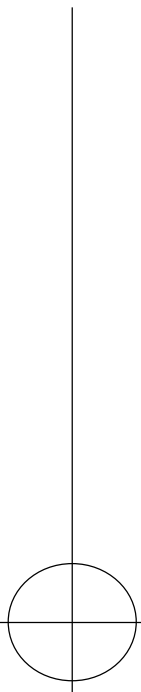


Table des matières

Buts et méthodes	3
Appréciation de la planification financière 1999 - 2002	4
Compte de fonctionnement	4
Compte des investissements	4
Dettes publiques	5
Contexte général du plan financier 2003 - 2005	6
Perspectives économiques	6
Evolution démographique et emploi	7
Décisions et projets pris en compte	7
Projets non pris en compte	9
Résultats du plan financier 2003 - 2005	10
Vue d'ensemble.....	10
Compte de fonctionnement.....	12
Compte des investissements	16
Evolution de la dette	19
Mesures d'assainissement	19
Nouveaux mécanismes de maîtrise des finances.....	21
Maîtrise des subventions.....	21
Enveloppes budgétaires	22
Amortissement du découvert du bilan.....	22
Frein à l'endettement et frein aux dépenses	23

Buts et méthodes

Le plan financier est un instrument de prospective et d'information. Il sert à prévoir l'évolution probable des finances de l'Etat et à déceler les déséquilibres éventuels. Les autorités politiques peuvent ainsi prendre à temps les options et les mesures susceptibles d'assurer à long terme l'équilibre budgétaire.

Le plan financier a un caractère indicatif et de proposition. Il ne doit toutefois pas être une simple extrapolation du budget ou l'addition des réalisations souhaitables. Cadre de référence pour l'élaboration des budgets futurs, le plan financier doit tenir compte du contexte économique et social et refléter les priorités retenues dans le programme de législature, notamment pour les nouveaux projets législatifs et d'investissements.

Le plan financier donne une image chiffrée des tâches de l'Etat. Les tâches actuelles y occupent nécessairement une place importante. Les objectifs et les nouveaux projets de la législature sont pris en compte dans la mesure où leurs incidences financières peuvent d'ores et déjà être évaluées. Le Conseil d'Etat y présente en outre les diverses options qui se présentent aux autorités politiques et propose des choix préalables en fonction de l'urgence des tâches et des ressources disponibles. Le plan financier n'est cependant pas un acte contraignant engageant le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil. Ce dernier prend acte du plan financier ; il ne l'approuve pas au sens d'un budget pluriannuel.

Sur le plan interne, le plan financier est utile aux départements et à leurs services non seulement en matière budgétaire, mais aussi pour la planification de leurs tâches. Il leur permet de mieux appréhender les perspectives financières dans lesquelles leur activité se déroulera à moyen terme et de prendre des dispositions adéquates, sous réserve toutefois des décisions qui seront prises lors de l'élaboration des budgets annuels. Dans cette perspective, le plan financier a été élaboré en y associant étroitement les départements et leurs services qui ont procédé eux-mêmes aux estimations initiales. Par la suite, ces propositions ont été revues en fonction des choix effectués par le Conseil d'Etat.

Appréciation de la planification financière 1999 - 2002

Dans le cadre des budgets annuels, le Conseil d'Etat a présenté régulièrement les écarts par rapport aux objectifs fixés dans la planification financière 1999-2002. Toujours par rapport à ces objectifs, nous relevons ci-après les écarts les plus significatifs en regard du résultat effectif des comptes. Le graphique 1 en annexe donne une vue d'ensemble.

Compte de fonctionnement

Le graphique 1 précité montre que le résultat du compte de fonctionnement a été plus favorable que l'objectif fixé pour les années 1999, 2000 et 2001. Durant ces trois exercices, le déficit s'est en outre inscrit en dessous des prévisions du budget. Cette évolution réjouissante s'explique principalement par la croissance des recettes fiscales dans le sillage de la reprise économique. Elle n'aurait toutefois pas été possible sans une maîtrise avérée des charges, en particulier des dépenses de fonctionnement de l'administration.

L'excédent de charges du budget 2002 dépasse toutefois l'objectif initial. Cette perspective résulte avant tout de nouvelles contraintes financières qui n'étaient pas prévues dans la planification financière (augmentation réelle des salaires de la fonction publique, dépenses engendrées par Expo.02, nouvelle loi fiscale, nouvelles tâches de l'Etat au titre du soutien de la petite enfance, de l'école enfantine, de l'allocation de maternité).

Compte des investissements

Durant la période 1999-2001, les dépenses brutes d'investissement ont dépassé très nettement les chiffres de la planification financière. A l'exception de 1999, année où les recettes ont été plus importantes que prévu, il en est allé de même des investissements nets, mais dans une bien moindre mesure.

Ces écarts s'expliquent tout d'abord par les travaux menés sur le chantier de l'autoroute A5, pour lequel les crédits mis à disposition par la Confédération ont dépassé les montants initialement annoncés. Pour les années 1999 à 2001, les dépenses brutes pour ces travaux ont dépassé la planification financière de plus de 100 millions de francs. Compte tenu des subventions fédérales, le dépassement en charges nettes n'a toutefois atteint que 12 millions de francs. Après la pointe des travaux en 1999, les dépenses pour la construction de l'autoroute A5 ont diminué. Au cours de cette même période, deux autres projets ont notamment entraîné des dépenses supérieures aux prévisions. Il s'agit de la restructuration des bâtiments de la faculté des sciences au Mail et de la construction du Musée cantonal d'archéologie à Hauterive.

Au budget 2002, les dépenses brutes et nettes d'investissement dépassent celles de la planification financière de respectivement 25 et 11 millions de francs.

Plusieurs projets qui avaient été prévus dans la planification financière n'ont pas encore été entrepris :

- acquisition et aménagement des locaux pour le Tribunal du district de Neuchâtel ;
- transformation et restructuration des locaux de la prison de Neuchâtel ;
- construction d'une prison préventive ;
- suppression du passage à niveau de Bregot sur la J10 ;
- création de nouveaux abattoirs (projet abandonné) ;
- chaufferie au bois et viabilités liées au Site de Cernier ;
- agrandissement de l'ESCEA (un crédit d'étude a été accordé) ;
- crédit d'étude lié aux nouveaux bâtiments de l'Université pour la faculté de droit et des sciences économiques (projet UNILAC) ;
- agrandissement de l'Institut d'ethnologie.

A l'inverse, d'autres investissements, non prévus dans la planification financière 1999-2002, ont dû être entrepris en raison des besoins nouveaux qui sont apparus. Nous rappelons ci-dessous les principaux objets :

- modification de la ventilation et amélioration de la sécurité du tunnel sous la Vue-des-Alpes ;
- subvention pour la remise en état des forêts suite à l'ouragan Lothar ;
- acquisition, restructuration et construction d'une annexe de l'immeuble Beauregard à La Chaux-de-Fonds pour la HEP-BEJUNE ;
- intégration des technologies de l'information et de la communication dans les écoles ;
- assainissement de Gaz Neuchâtelois SA, GANSA ;
- acquisition d'un nouveau réseau radio pour les services de sécurité ;
- acquisition du capital-actions de Neuchâtel-Asphalte SA.

Dette publique

L'insuffisance de financement est restée nettement inférieure aux prévisions durant les années 1999 à 2001. Au budget 2002, elle dépasse toutefois celle prévue dans le plan financier. Dans ce dernier, la dette consolidée avait été estimée à 1'446 millions de francs à fin 2001 - compte tenu des objectifs financiers retenus - et à 1'460 millions de francs à fin 2002. Elle s'est effectivement inscrite à 1'497 millions de francs à fin 2001 et pourrait atteindre 1'541 millions de francs à fin 2002 selon les prévisions budgétaires.

Contexte général du plan financier 2003 - 2005

Perspectives économiques

L'année 2001 a été marquée par le fléchissement de la conjoncture américaine, auquel les autres régions du monde n'ont pu échapper. Les attentats terroristes du 11 septembre sont venus assombrir encore le climat économique mondial.

L'Europe, du fait de la dépendance de ses exportations, de l'internationalisation croissante des entreprises et de la globalisation des marchés financiers, a connu à son tour un fléchissement de la conjoncture. Les craintes suscitées par le contexte économique et politique incertain ont pesé sur les investissements et la consommation. Le ralentissement a affecté aussi la zone asiatique et, au Japon, le marasme économique s'accompagne d'une déflation persistante.

En Suisse, l'activité économique n'a cessé de fléchir dans le courant de 2001, en raison principalement de la forte contraction des exportations. Les investissements de construction et d'équipement ont diminué. L'impact négatif sur l'emploi de la débâcle de Swissair et d'autres restructurations ont également contribué au ralentissement. En revanche, la consommation des ménages est demeurée bien orientée.

Tant aux Etats-Unis qu'en Europe, les signes de reprise sont toutefois perceptibles. L'assouplissement des politiques monétaires rendu possible par une faible inflation et la baisse des prix pétroliers - une nouvelle flambée n'étant pas exclue - créent des conditions favorables à un redressement de l'économie mondiale. Les Etats-Unis en seront le moteur, tout comme ils ont été le principal facteur du ralentissement. L'économie américaine pourrait toutefois connaître un rythme de croissance plus modeste comparé à d'autres cycles, l'utilisation des capacités de production étant très inférieure à la moyenne.

En Europe, les consommateurs et les entreprises semblent également reprendre confiance. L'amélioration des perspectives d'exportation devrait stimuler les investissements. La consommation a certes marqué le pas, mais elle est soutenue par le recul de l'inflation depuis le milieu de l'année dernière. De ce fait, on s'attend généralement à une sensible reprise de la croissance au second semestre 2002. En revanche, l'embellie de l'économie mondiale n'apportera sans doute qu'un faible soulagement à l'économie japonaise.

En Suisse, les signes d'amélioration sont là, même s'ils paraissent pour l'instant plus timides qu'aux Etats-Unis et dans la zone euro. Les conditions sont réunies pour qu'une reprise conjoncturelle se manifeste dans le courant de cette année. Avec des taux d'intérêt favorables, une faible inflation et une probable reprise de la demande mondiale, la croissance du PIB devrait reprendre dans le courant de l'année. La récession traversée par l'économie suisse aura ainsi été brève et finalement peu marquée comparativement à la longue période de crise des années nonante.

Le chômage a augmenté récemment mais la situation de l'emploi devrait s'améliorer en 2003. Le risque d'inflation paraît maîtrisé même si le renchérissement s'accélélera quelque peu avec la reprise économique.

Ces prévisions optimistes sont en principe valables aussi pour notre canton dont la prospérité dépend essentiellement de ses exportations. Les restructurations qui ont eu lieu dans nombre d'entreprises au cours de la décennie écoulée ont amélioré leur compétitivité et leur capacité d'innovation. Elles devraient donc être en mesure de tirer profit des perspectives plus favorables qui se dessinent au plan de la conjoncture mondiale. Par ailleurs, notre région bénéficiera des retombées économiques favorables d'Expo.02.

Nous avons retenu les hypothèses suivantes pour l'élaboration du plan financier :

Tableau 1

Prévisions concernant l'évolution économique	2001	2002	2003	2004-2005
	%	%	%	%
Croissance du revenu cantonal				
- nominale	2,3	2	3	3,5
- réelle	1,3	1,2	1,8	2
Renchérissment annuel moyen	1,0	0,8	1,2	1,5

Evolution démographique et emploi

Au cours des années nonante, la population résidante du canton s'est accrue de plus de 6'000 habitants, passant de 160'300 à 166'800 habitants entre 1990 et 1999. La croissance a toutefois ralenti dans la seconde partie de la décennie, l'année 2000 enregistrant même une légère diminution de la population. Durant la même période, l'indice de l'emploi s'est détérioré avec la dégradation de la conjoncture économique. Pour les années couvertes par le plan financier, nous avons admis une légère croissance de la population et une amélioration de l'emploi.

Décisions et projets pris en compte

Le plan financier reflète les grands axes politiques et les objectifs généraux définis dans le programme de législature : améliorer l'organisation structurelle et spatiale du canton ; renforcer son attractivité par les efforts consacrés à l'encouragement de la recherche et de la formation, à la promotion de l'économie et à l'amélioration des infrastructures ; renforcer la cohésion sociale par une politique familiale active et le maintien de services de qualité ; enfin, renforcer l'efficacité des prestations de l'Etat par des collaborations permettant de mieux maîtriser les contraintes financières.

Dans cette perspective, le plan financier tient compte des besoins accrus résultant des décisions récentes prises au plan cantonal (structures d'accueil de la petite enfance, deuxième année d'école enfantine, informatique scolaire, allocation de maternité) ou dans le cadre de collaborations intercantionales (HES-SO, HEP-BEJUNE). Il prend en compte les charges croissantes pour l'aide hospitalière et les homes, les contributions du canton à l'AVS/AI et les prestations complémentaires, les établissements spécialisés pour enfants et adolescents et les institutions AI. Enfin, il tient compte de l'amélioration progressive des salaires de la fonction publique et parapublique - secteur de la santé - sur laquelle le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont entrés en matière. Celle-ci entraînera en 2004-2005 des dépenses supplémentaires d'environ 30 millions de francs.

Le plan financier 2003-2005 comprend en outre diverses charges nouvelles par rapport au budget 2002, notamment :

- les charges résultant de l'échéance du décret du 18 novembre 1998 ayant suspendu temporairement l'attribution au fonds des routes communales d'une partie de la taxe des véhicules automobiles (1,1 million dès 2003) ;
- les charges résultant de l'échéance du décret du 19 juin 1999 ayant modifié temporairement la répartition des cotisations à la caisse de pensions. La cotisation de l'employeur a de nouveau été calculée à 11% au lieu de 10,5% (environ 2 millions dès 2003) ;
- les charges résultant de la mise en place de la Haute école spécialisée du domaine santé-social (HES-S2, 5,7 millions en 2003, 4,2 millions dès 2004, compensés par les contributions provenant de la HES-S2 et la diminution des contributions versées à d'autres institutions) ;
- les charges liées à la mise en oeuvre d'une politique globale de santé et d'appui à la jeunesse (1,2 million dès l'année scolaire 2004-2005) ;
- les charges brutes grevant l'aide hospitalière en raison de la participation du canton au coût des hospitalisations en division privée et mi-privée (non prévues au budget 2002, 7,2 millions en 2003, 9,6 millions en 2004, 12 millions en 2005) ;
- les charges liées à la quatrième révision de l'assurance-invalidité fédérale, en particulier dans le domaine des prestations complémentaires (environ 3 millions dès 2003) ;
- les pertes de recettes qui résulteront de la réforme de l'imposition des successions, selon le projet examiné par la commission fiscalité (environ 10 millions dès 2003) ;
- les pertes de recettes au niveau de l'impôt fédéral direct qui résulteront de la réforme de l'imposition du couple et de la famille (10 à 15 millions dès 2004, selon la variante retenue).

Le plan financier prend d'autre part en considération :

- l'augmentation de recettes résultant de la nouvelle convention relative à la distribution d'une partie du bénéfice de la Banque nationale (environ 21 millions dès 2003).

Projets non pris en compte

Le plan financier ne tient en revanche pas compte :

- des incidences du contre-projet par lequel le Conseil d'Etat souhaite répondre à l'initiative fiscale déposée par la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie ;
- des incidences de la réponse qu'il souhaite donner à l'initiative "Contribution éducative" déposée par le parti socialiste neuchâtelois en même temps que les initiatives "Assurance-maternité cantonale" et "Structures d'accueil" ;
- des mesures d'assainissement que le Conseil d'Etat évoque dans le présent rapport pour améliorer les perspectives financières de l'Etat.

Les réflexions au sujet de ces trois volets sont en cours et doivent être poursuivies. En l'état actuel, il n'est donc pas possible d'en évaluer les incidences financières, ni de prévoir précisément à quel moment ils pourraient entrer en vigueur.

Diverses mesures touchant les relations entre la Confédération et les cantons sont par ailleurs à l'étude au niveau fédéral. On citera en particulier :

- la prochaine révision de l'indice de capacité financière des cantons qui prendra effet en 2004 ;
- la révision de la loi sur l'assurance-maladie où il est question notamment de prévoir une nouvelle réglementation quant aux cotisations des assurés de condition modeste (plafond égal à 8% du revenu de l'assuré) ; par ailleurs, elle accroîtra encore la participation des cantons au coût des hospitalisations en division privée et mi-privée ;
- la onzième révision de l'AVS ;
- la révision de la loi sur la prévoyance professionnelle où il est notamment question d'étendre le cercle des assurés (réduction du seuil d'accès au deuxième pilier) ;
- la modification éventuelle du système d'imposition de la propriété du logement (imposition des valeurs locatives) qui, en raison de la loi sur l'harmonisation fiscale, aurait des incidences tant sur l'impôt fédéral direct que sur l'impôt cantonal direct ;
- les projets concernant l'utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale (initiative sur l'or de l'UDC et contre-projet des Chambres fédérales, sur lesquels la votation populaire aura lieu cet automne) ;
- la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (à partir de 2006).

Les incidences de ces mesures sur les finances de notre canton ne peuvent être évaluées pour l'instant. En partie, elles n'interviendront qu'après l'échéance du présent plan financier. Le cas échéant, nous en tiendrons compte dans les budgets annuels.

Résultats du plan financier 2003 - 2005

Vue d'ensemble

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble de l'évolution probable des finances de l'Etat, en fonction des prévisions économiques retenues et des décisions ou projets dont nous avons tenu compte.

Les incidences financières des réformes en cours de réalisation sont intégrées dans le plan financier, particulièrement pour ce qui concerne le DJSS. En revanche, nous rappelons que ni les initiatives fiscales et en faveur de la famille, ni les mesures d'assainissement citées en annexe, ne sont prises en compte.

Le plan financier comporte inévitablement des incertitudes et des lacunes. Les incertitudes proviennent surtout de l'évolution économique future et des dispositions nouvelles que la Confédération pourrait prendre lors de la révision de certaines lois. Il faut de plus toujours compter avec des circonstances imprévisibles. Des dépenses nouvelles ou des investissements peuvent ainsi s'imposer en raison des besoins sans qu'ils soient compris dans le plan financier.

Tableau 2

Compte administratif	2002	2003	2004	2005
	(en millions de francs)			
Compte de fonctionnement				
Total des charges	1'468,4	1'570,9	1'616,3	1'658,7
Total des revenus	1'431,2	1'497,6	1'555,0	1'604,0
Excédent de charges	37,2	73,3	61,3	54,7
Compte des investissements				
Total des dépenses	246,2	224,1	250,9	234,2
Total des recettes	157,0	115,5	141,8	146,6
Investissements nets	89,2	108,6	109,1	87,6
Financement				
Investissements nets	89,2	108,6	109,1	87,6
Excédent de charges du compte de fonctionnement	37,2	73,3	61,3	54,7
Solde des mouvements avec les financements spéciaux	7,4	0,5	-2,8	-3,0
	133,8	182,4	167,6	139,3
./. Amortissements	90,0	93,7	95,1	98,2
Insuffisance de financement	43,8	88,7	72,5	41,1

Le plan financier fait apparaître un déséquilibre préoccupant du compte de fonctionnement. Au vu de ces perspectives et des allègements envisagés au titre de l'impôt cantonal direct, il est peu probable que l'Etat retrouve l'équilibre financier au cours de la présente législature. Au contraire,

- le découvert du bilan continuera à croître à hauteur de l'excédent de charges du compte de fonctionnement ;
- la dette consolidée augmentera elle aussi au rythme de l'insuffisance annuelle de financement.

Les prévisions établies mettent ainsi clairement en évidence la nécessité de nouvelles mesures d'assainissement.

Nous analysons ci-après les raisons de cette dégradation des perspectives financières, en nous bornant toutefois à mettre en évidence les faits les plus significatifs.

Compte de fonctionnement

Charges et revenus par nature

Tableau 3

Charges et revenus par nature	B 2002	PF 2003 (en millions de francs)	PF 2004	PF 2005
Charges	1468,4	1570,9	1616,3	1658,7
Charges de personnel	376,8	391,8	406,1	420,1
Biens, services et marchandises	114,3	117,8	120,0	122,4
Intérêts passifs	62,6	63,1	66,2	70,0
Amortissements	90,1	93,7	95,1	98,2
Parts et contributions sans affectation	2,9	3,1	3,0	3,0
Dédommagements aux collectivités	68,1	77,5	78,2	79,9
Subventions accordées	639,3	700,9	716,3	733,3
Subventions redistribuées	91,3	94,3	98,5	98,5
Attributions aux financements spéciaux	2,4	3,2	6,5	6,7
Imputations internes	20,6	25,5	26,4	26,6
Revenus	1431,2	1497,6	1555,0	1604,0
Impôts	677,0	691,9	729,5	762,7
Patentes et concessions	6,6	6,7	6,4	6,5
Revenus des biens	27,9	28,3	28,7	29,2
Contributions	104,3	104,6	105,5	107,8
Parts à des recettes sans affectations	189,0	212,0	217,5	222,5
Dédommagements de collectivités	50,0	54,9	57,0	58,7
Subventions acquises	254,7	275,7	281,9	287,8
Subventions à redistribuer	91,3	94,3	98,4	98,5
Prélèvements aux fonds et réserves	9,8	3,7	3,7	3,7
Imputations internes	20,6	25,5	26,4	26,6
Excédent de charges	37,2	73,3	61,3	54,7

Les charges augmentent de 190,3 millions de francs entre 2002 et 2005, soit de 13%. La progression est particulièrement forte pour les charges de personnel (+ 43,3 millions) et les subventions accordées (+ 94 millions).

Dans les charges de personnel, il est tenu compte de l'augmentation réelle des salaires prévue en 2003 (1%) et 2004 (1%), de l'indexation des traitements (indice des salaires de 128,0 en 2003, 129,5 en 2004 et 131,5 en 2005) et des augmentations individuelles de salaire. Les cotisations d'employeur à la Caisse de pensions sont calculées au taux de 11%. L'augmentation probable des effectifs est prise en compte par un montant forfaitaire de 2 millions (2003) à 3 millions de francs (2005).

L'augmentation des amortissements découle du volume élevé des investissements prévus. Quant aux intérêts passifs, ils ont été évalués en fonction de l'insuffisance de financement annuelle et de l'évolution de la dette, le taux moyen retenu pour les nouveaux emprunts étant de 4½%. L'évolution des dédommagements aux collectivités résulte notamment des contributions à la HES-SO, à la HEP-BEJUNE et à la HES-S2.

Comme le montre le tableau ci-après, la progression des subventions accordées est particulièrement importante en 2003. D'une manière générale, il faut relever la forte croissance des contributions à l'AVS/AI et des prestations complémentaires ainsi que des subventions pour l'aide hospitalière et LESPA (hôpitaux communaux, privés et mixtes, homes), les traitements du corps enseignant communal, les entreprises de transports, les établissements spécialisés pour la jeunesse, les institutions AI et les institutions de la petite enfance. Les charges d'aide matérielle s'inscrivent au-dessus du budget 2002 alors que les subsides en faveur de l'assurance-maladie restent relativement stables.

Tableau 4

Subventions accordées	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
	(en millions de francs)			
Confédération (AVS-AI, Alfa, LACI)	43,8	48,8	50,1	51,5
Cantons (coordination scolaire, etc.)	3,4	2,7	2,6	2,5
Communes (hôpitaux, écoles, etc.)	202,2	220,9	230,3	236,8
Propres établissements (PC AVS-AI, etc.)	89,3	99,4	98,2	101,2
Sociétés d'économie mixte (entreprises de transport, hôpitaux privés et mixtes, homes Lespa, etc.)	82,3	88,9	91,4	94,9
Institutions privées (institutions pour enfants et adolescents et AI, etc.)	69,3	77,8	81,3	84,0
Personnes physiques et morales (assurance-maladie, hospitalisation hors canton, personnes âgées, bourses, etc.)	149,0	162,4	162,4	162,4
Total	639,3	700,9	716,3	733,3

Entre 2002 et 2005, les revenus progressent de 172,8 millions de francs ou de 12,1%. La plus forte augmentation provient des recettes fiscales (+ 85,7 millions), des parts à des recettes fédérales (+ 33,5 millions) et des subventions acquises (+ 33,1 millions).

L'évolution prévue des recettes fiscales apparaît dans le tableau ci-après. Le renchérissement étant présumé faible, une correction de la progression à froid ne devrait pas intervenir avant 2006. Quant à l'impôt des personnes morales, le montant prévu au budget 2002 ne sera vraisemblablement pas atteint, d'où les prévisions en retrait pour 2003. Rappelons qu'il a été tenu compte de la révision prévue des droits de successions, mais non des allègements envisagés au titre de l'impôt cantonal direct.

Tableau 5

Recettes fiscales	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
	(en millions de francs)			
Impôt sur revenu et fortune	466,1	496,6	522,1	547,7
Impôt sur bénéfice et capital	105,0	100,0	110,0	115,0
Impôt complémentaire sur immeubles	3,7	4,5	5,0	5,5
Impôt sur gains en capital	11,9	11,4	11,9	12,4
Droits de mutation	22,0	20,5	21,0	22,0
Impôt sur successions et donations	30,0	20,0	20,0	20,0
Taxes sur véhicules et bateaux	38,3	38,9	39,5	40,1
Total	677,0	691,9	729,5	762,7

L'évolution des parts aux recettes fédérales se présente favorablement. Pour l'impôt fédéral direct, il est tenu compte de l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition du couple et de la famille, prévue en 2004 et, en 2005, d'une probable correction de la progression à froid. Quant à l'imposition des valeurs locatives, il a été admis qu'un changement éventuel n'aura pas d'incidence durant la période du plan financier. Comme indiqué précédemment, la part du canton au bénéfice de la Banque nationale augmentera de 21 millions de francs dès 2003 dans le cadre de la nouvelle convention passée entre la banque et le Département fédéral des finances.

L'augmentation des subventions acquises est directement liée à la forte hausse des subventions accordées. Il s'agit principalement de la participation des communes aux charges de la santé (aide hospitalière et homes LESPA) ainsi qu'aux dépenses d'aide matérielle, des entreprises de transports et du fonds de crise. Ce groupe comprend aussi les subventions fédérales (assurance-maladie, prestations complémentaires, service de l'emploi, Université, fonds de crise).

Charges nettes par secteurs d'activité

Tableau 6

Secteurs d'activité	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
		(en millions de francs)		
Administration générale (Législatif, exécutif, administration générale, tâches non ventilables, etc.)	76,6	81,6	83,7	85,3
Sécurité publique (Offices des poursuites, registre foncier, justice, police, exécution des peines, militaire, protection civile, mineurs et tutelles, mensurations cadastrales, etc.)	77,0	79,7	83,1	86,8
Enseignement et formation (Enseignement obligatoire, secondaire 2, formation professionnelle, Conservatoire, Université et recherche, etc.)	292,5	307,8	316,9	325,8
Culture et loisirs (Encouragement de la culture, monuments et sites, sports, etc.)	16,7	18,0	18,2	18,3
Santé (Hôpitaux, homes pour personnes âgées, prophylaxie et lutte contre la drogue, soins à domicile, etc.)	118,4	135,2	139,6	144,6
Prévoyance (AVS-AI, PC, assurance-maladie, établissements spécialisés, institutions AI, aide sociale, mesures de crise, etc.)	168,6	194,3	199,7	205,5
Trafic (Routes nationale et cantonales, entreprises de transport régionales, etc.)	73,6	76,7	79,5	82,4
Protection et aménagement de l'environnement (Protection de l'environnement, correction des cours d'eaux, aménagement du territoire, etc.)	18,6	19,6	20,0	20,4
Economie publique (Economie agricole, sylviculture, tourisme, promotion de l'économie exogène et endogène, etc.)	31,8	37,0	37,5	37,0
Sous-total	873,8	949,9	978,2	1'006,1
Finances et impôts (Impôts, taxes sur véhicules, parts à l'IFD, à l'impôt anticipé, aux droits sur l'essence, au bénéfice BNS, au bénéfice BCN, intérêts passifs, etc.)	-836,6	-876,6	-916,9	-951,4
Déficit	37,2	73,3	61,3	54,7

Le tableau ci-dessus montre l'évolution des charges nettes de fonctionnement selon les diverses tâches dévolues à l'Etat. Il met en évidence la forte progression des dépenses consacrées à l'enseignement et la formation, à la santé et à la prévoyance sociale. Avec des taux d'au moins 3% par an, tous les secteurs se développent plus rapidement que la croissance du revenu cantonal estimée pour les prochaines années. D'une manière générale, on constate un saut marqué des dépenses entre 2002 et 2003.

La part relative de chaque secteur à l'ensemble des dépenses ne change cependant pas de manière significative. Formant chacun environ un tiers des dépenses, l'enseignement et la formation, d'une part, la santé et la prévoyance sociale, d'autre part, absorbent toujours une part prépondérante des dépenses de l'Etat. Côté recettes, le groupe finances et impôts progresse quant à lui d'un peu moins de 3% par an.

La croissance du secteur de l'enseignement et de la formation s'explique essentiellement par l'amélioration progressive des salaires, dont profitent aussi les enseignants, qu'ils soient employés par l'Etat ou par les communes. Elle provient aussi de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine et de la croissance de la population scolaire au niveau du secondaire 1. A cela s'ajoutent les charges résultant du développement ou de la mise en place des hautes écoles spécialisées (HES-SO, HEP-BEJUNE, HES-S2), ainsi que d'une politique globale de santé et d'appui à la jeunesse.

Les charges de la santé sont influencées par la revalorisation des salaires du personnel de ce secteur. Celle-ci se répercute pour la première fois sur les déficits d'exploitation pris en charge par l'Etat (et les communes) en 2003. La hausse des charges est également liée à la participation du canton au coût des hospitalisations en division privée et mi-privée, laquelle n'avait pu être prise en compte dans le budget 2002. En matière de prévention, le plan financier tient compte d'une intensification de la lutte contre la toxicomanie.

Dans le secteur de la prévoyance sociale, la hausse est surtout imputable aux contributions versées à l'AVS/AI et aux prestations complémentaires. La quatrième révision de la loi fédérale sur l'AI, en particulier, entraînera des charges supplémentaires dès 2003. Par ailleurs, nous avons déjà cité la croissance des subventions pour les établissements spécialisés et les institutions AI, l'aide matérielle et les institutions de la petite enfance. Les dépenses portées au compte de fonctionnement au titre des réfugiés augmentent elles aussi du fait que les provisions constituées dans les années nonante par le biais des contributions fédérales s'épuisent.

Compte des investissements

Comme le montre le tableau 2 ci-devant, le volume des investissements prévus au cours des prochaines années varie entre 225 et 250 millions de francs. Le montant des investissements nets à la charge du canton dépasse 100 millions de francs en 2003 et 2004.

En ce qui concerne les crédits en cours de réalisation, les dépenses pour la construction de la route nationale A5 diminuent en 2003 et 2004 pour reprendre en 2005 avec le début des travaux du tunnel de

Serrières. D'importants travaux de gros entretien sont en outre prévus à partir de 2004. S'agissant des routes cantonales, les dépenses augmentent fortement du fait de la mise en chantier des projets qui ont été retardés (évitement de Corcelles, évitement de La Chaux-de-Fonds). Le subventionnement des installations pour l'épuration et l'adduction des eaux se poursuivra au niveau actuel, de même que les travaux de rénovation de l'Hôpital psychiatrique de Perreux. Enfin, les dernières factures et subventions fédérales relatives à Unimail devraient être réglées en 2003 et 2004.

Les crédits à solliciter les plus importants sont les suivants :

Début des travaux ou investissement envisagé en 2002

- HEG-ESNIG, Conservatoire, Neuchâtel, nouveaux bâtiments	36'000'000
- CIFOM, relocalisation secteur automobile au Locle	7'000'000
- Haute école neuchâteloise (HEN), crédit d'équipements	6'174'000
- Tivoli 5, Neuchâtel, achat et transformation	5'700'000
- Site de Cernier, chaufferie + assainissement infrastructure	5'500'000
- Cité universitaire, Neuchâtel, assainissement cuisine + ventilation	5'500'000
- Université, agrandissement de l'Institut d'ethnologie	5'000'000
- Immeuble Tribunal cantonal et Ministère public, rénovation façades, isolation des combles et système de sécurité	1'500'000
- Fondation neuchâteloise en faveur des handicapés mentaux, construction d'un centre pour handicapés graves à Fleurier, participation du canton	1'500'000
- Faubourg Hôpital 68 + 61/63, Neuchâtel, aménagement de locaux	1'500'000
- Deuxième étape de rénovation du centre Alfaset de La Chaux-de-Fonds	1'200'000
- Travaux de réfection des ouvrages sur la Basse-Areuse à Cortaillod et Boudry	1'200'000
- Maison de Pontareuse, Boudry, rénovation	1'000'000

Début des travaux ou investissement envisagé en 2003

- Ponts et chaussées, renouvellement équipements électromécaniques	8'930'000
- Université, Institut de physique, rénovation fenêtres, stores, portes	800'000
- Renouvellement véhicules et machines d'entretien (Routes cantonales et A5)	6'800'000
- Université, équipement informatique et scientifique (2003-2006)	5'000'000
- Château de Môtiers, extension hôtelière et transformations	3'700'000
- Université, Institut de microtechnique, Breguet 2, Neuchâtel, assainissement	3'500'000
- HEN, Le Locle, rénovation des façades + aménagements extérieurs	3'000'000
- Université, Rectorat, réaménagement locaux ex-SBS	3'000'000
- CPMB, Colombier, assainissement self-service + cuisine et cafétéria	2'550'000
- Le Devins, Saint-Aubin, assainissement	2'000'000
- Archéologie, construction et mise en place d'une base de fouilles	2'000'000
- La Ferme Robert, Noiraigue, assainissement	1'500'000
- Etablissements militaires, Colombier, assainissement bâtiment A3	1'100'000
- Travaux de réfection du barrage des Esserts-Grandchamp à Cortaillod	1'070'000

Début des travaux ou investissement envisagé en 2004-2005

- Aménagement et protection contre le bruit	53'000'000
- Nouvelle prison cantonale	30'000'000
- Subventions pour améliorations structurelles agricoles	5'000'000
- CPMB, Colombier, assainissement ateliers nord + ventilation	3'400'000
- Université, Av. du 1er Mars 26, restructuration des locaux	2'500'000
- Château de Valangin, réaménagements intérieurs	1'500'000
- Douzième crédit de restauration et d'aménagement des routes cantonales	60'000'000

Le Conseil d'Etat propose une variante différente pour le contournement de la Chaux-de-Fonds qui permet une économie d'environ 40 millions de francs tout en permettant de terminer les travaux en une seule étape.

Cet inventaire ne tient compte ni des investissements des communes que l'Etat subventionne par le fonds des routes communales et le fonds d'aide aux communes en situation financière difficile, ni des subventions d'exploitation consécutives aux investissements des communes ou d'autres organismes (hôpitaux, entreprises de transports, etc.). La participation de l'Etat figure dans ces cas au compte de fonctionnement.

Evolution de la dette

En fonction de l'insuffisance annuelle de financement qui se dégage du plan financier, la dette consolidée augmenterait de 246 millions de francs entre 2001 et 2005. Elle atteindrait ainsi 1'743 millions de francs à fin 2005, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 7

Evolution de la dette consolidée	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
Situation au 31 décembre 2001	(en millions de francs)			
	1'497	1'541	1'702	1'743

L'évolution de la dette ne dépend pas uniquement de l'insuffisance de financement. Les mouvements de fonds affectant le bilan (par exemple les opérations sur débiteurs et créanciers, les variations des placements à court terme) doivent aussi être pris en considération. De plus, les emprunts sont émis si possible lorsque les conditions du marché sont favorables. Il peut donc se produire un certain décalage par rapport à l'exercice comptable. L'évolution de la dette consolidée ne peut ainsi être évaluée précisément.

Mesures d'assainissement

Au vu de ces résultats, le Conseil d'Etat a prévu un nouveau train de mesures d'assainissement dont certaines ont été évoquées dans le programme de législature et qui sont énumérées en annexe du présent rapport. En tenant compte de ces mesures d'assainissement, les perspectives financières se présentent comme suite :

Tableau 8

Résultats avec mesures d'assainissement	2002	2003	2004	2005
	(en millions de francs)			
Excédent de charges				
Excédent selon plan financier	37,2	73,3	61,3	54,7
./. Mesures d'assainissement	-	16,4	23,4	30,1
Excédent avec mesures d'assainissement	37,2	56,9	37,9	24,6
Insuffisance de financement				
Insuffisance selon plan financier	43,8	88,7	72,5	41,1
./. Mesures d'assainissement	-	16,4	23,4	30,1
Insuffisance avec mesures d'assainissement	43,8	72,3	49,1	11,0

Compte tenu des mesures d'assainissement citées dans l'annexe, la dette consolidée évoluerait comme suit :

Tableau 9

Evolution de la dette consolidée (avec mesures d'assainissement)	B 2002	PF 2003	PF 2004	PF 2005
Situation au 31 décembre 2001		(en millions de francs)		
	1'497	1'541	1'613	1'662
			1'662	1'673

Nouveaux mécanismes de maîtrise des finances

Les mesures ponctuelles d'assainissement, telles qu'énumérées dans l'annexe, peuvent certes améliorer durablement les perspectives financières de l'Etat. Cependant, l'expérience montre qu'elles ne sont généralement acceptées que sous la pression des circonstances, soit lorsque la situation financière s'est déjà considérablement dégradée. C'est pourquoi le Conseil d'Etat entend mener une réflexion sur de nouveaux mécanismes de maîtrise des finances. Nous mentionnons ci-après les pistes qui retiendront plus particulièrement notre attention.

Maîtrise des subventions

Les subventions accordées représentent plus de 40% des dépenses inscrites au budget. Elles jouent donc un rôle central dans la politique financière de l'Etat. Le Grand Conseil a adopté en février 1999 une loi sur les subventions. La nouvelle loi vise à apporter cohérence, efficacité, sécurité et équité dans le système des subventions cantonales. Elle doit permettre de mieux maîtriser les subventions accordées, d'harmoniser les conditions d'octroi et de versement et de garantir un meilleur contrôle de leur utilisation.

L'application de la loi nécessite des dispositions complémentaires d'exécution, en particulier l'élaboration d'un inventaire des subventions qui entrent dans son champ d'application. Cet inventaire a été arrêté récemment par le Conseil d'Etat. La loi peut dès lors déployer pleinement ses effets. Conformément au mandat reçu, le Conseil d'Etat contrôlera périodiquement que la législation applicable en matière de subventions réponde aux critères fixés.

Vu la dégradation des perspectives financières, le Conseil d'Etat a aussi évoqué une réduction générale des taux de subventions, différenciée toutefois selon les secteurs.

En 1994 et 1995, la réduction des taux de subventions, de 10% en règle générale, avait apporté un allègement temporaire des charges de près de 13 millions de francs. Quelque 10 millions de francs grevaient le budget des communes.

Si l'on veut éviter un report de charges sur les communes, le potentiel d'économies diminue considérablement. Une part prépondérante des subventions est en effet versée directement aux communes (traitements du corps enseignant) ou concernent des tâches financées conjointement par l'Etat et les communes (aide hospitalière, LESPAs, aide sociale, établissements spécialisés et AI, entreprises de transports, mesures de crise, etc.). Dans les deux cas, la réduction de la part de l'Etat se ferait au détriment des communes. Pour éviter ce transfert de charges, il est nécessaire d'agir directement sur les coûts et les prestations des institutions subventionnées ou sur le droit aux subventions lorsqu'il s'agit d'aides allouées aux particuliers (par exemple l'aide sociale).

Hormis ces domaines, la réduction des taux de subventions pourrait constituer une mesure d'appoint. Le potentiel d'économies ne dépasseraient guère quelques millions de francs.

Enveloppes budgétaires

Le Conseil d'Etat utilise couramment le système des enveloppes budgétaires en tant que cibles dans la phase d'élaboration du budget. Des enveloppes sont généralement prévues pour chaque département, pour des groupes de charges spécifiques et pour les investissements. Une enveloppe budgétaire est en outre fixée pour l'Université, en application de la loi du 26 juin 1996. La nouvelle loi devrait reprendre ce principe en y associant toutefois l'exigence d'un accord de prestations.

Le Conseil d'Etat est convaincu que des gains d'efficacité pourraient encore être réalisés par cette méthode si elle était utilisée plus systématiquement. En application de la loi sur les subventions, il examinera notamment la possibilité d'octroyer des subventions sous forme d'enveloppe budgétaire globale dans le domaine des institutions paraétatiques.

Par ailleurs, le développement du projet GESPA pourrait déboucher sur une nouvelle présentation du budget de certains services, fondée sur des groupes de prestations plutôt que sur les diverses lignes de crédits. Cette nouvelle présentation budgétaire impliquerait également le recours à des enveloppes budgétaires.

Amortissement du découvert du bilan

A fin 2001, le découvert du bilan de l'Etat (excédent des engagements sur les actifs) dépassait 446 millions de francs, suite aux déficits accumulés depuis le début des années nonante. La loi sur les finances (article 3) prescrit que le budget de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. L'Etat doit amortir le découvert de son bilan, en tenant compte de la situation économique. Ces dispositions signifient qu'il y a lieu, lors de l'établissement du budget, de prendre en compte ses répercussions sur l'activité économique et sociale et de pratiquer une politique financière adaptée à la conjoncture.

Des dispositions semblables existent pour la Confédération, à l'article 126 de la Constitution fédérale et dans la loi fédérale sur les finances. Il en est de même dans la plupart des cantons.

Ces dispositions s'appuient sur la constatation qu'il est illusoire de prévoir un amortissement du découvert en période d'excédents de charges, s'il entraîne une augmentation correspondante du déficit : en fin de compte, l'exercice se réduit à une opération comptable et le découvert reste inchangé. La réduction effective du découvert passe par une diminution des dettes, laquelle suppose un excédent de financement du compte administratif durant plusieurs années. Pour y parvenir, il faut soit réduire les dépenses, soit augmenter les impôts, ou encore diminuer fortement le volume des investissements. Or, ces mesures sont inadéquates en période de difficultés économiques. Indépendamment de

leurs conséquences sociales, elles ne seraient assurément pas favorables à la relance de l'économie.

La loi cantonale sur les communes et le règlement d'exécution sont plus restrictifs. En principe, le budget de fonctionnement des communes doit être équilibré. Il peut être refusé par le Conseil d'Etat s'il présente un déficit supérieur à la fortune nette. Selon le règlement, le découvert doit être amorti au plus vite. Le taux d'amortissement est de 20 % au minimum. Ces dispositions ne prennent pas en compte l'aspect conjoncturel. Mais celui-ci ne joue pas le même rôle que pour la Confédération et les cantons. La situation des communes - du moins des petites communes - se présente différemment. Leur budget est dans une moindre mesure un budget de transferts. Il est composé essentiellement de charges de fonctionnement. Les sources de financement des communes sont en partie différentes : les taxes, redevances et contributions y jouent un rôle important.

Quelques cantons connaissent toutefois des dispositions plus précises concernant l'amortissement du découvert, généralement sous la forme d'une durée d'amortissement maximum ou d'un taux d'amortissement minimum (AR, BE, GR, LU, NW, SG, SO, TG, UR, ZG, ZH). La Confédération et d'autres cantons ont envisagé ou pris des dispositions visant également à la maîtrise de l'endettement et du découvert, mais par d'autres instruments (frein à l'endettement, frein aux dépenses).

L'utilité d'un amortissement annuel du découvert, indépendamment du contexte économique, réside dans le fait de le rendre plus visible. Cet amortissement augmente d'autant l'excédent de charges du compte de fonctionnement et crée ainsi une contrainte supplémentaire lors de l'élaboration du budget.

Frein à l'endettement et frein aux dépenses

De nouveaux mécanismes visant à freiner l'endettement ou les dépenses ont été introduits récemment tant au niveau de la Confédération que de certains cantons (FR et BE). Le canton de St-Gall connaît un frein à l'endettement depuis 1929. Des projets ont été proposés mais rejetés par le Grand Conseil ou le peuple dans les cantons de Bâle-Ville, Vaud et Genève. Le canton du Valais étudie la question.

Les mécanismes de frein à l'endettement visent à agir au niveau des budgets et des comptes des collectivités publiques. Leur but est de stabiliser le montant de la dette en empêchant les déficits chroniques. Il est donc moins ambitieux que la politique d'amortissement du découvert souvent jugée irréaliste. Stabiliser le niveau de la dette à son niveau actuel implique toutefois que l'endettement diminuera progressivement en valeur relative, par rapport au budget annuel aussi bien qu'en pourcentage du PIB ou du revenu cantonal.

Sans entrer dans le détail des réglementations prévues, on peut relever que la plupart d'entre-elles fixent un plafond au déficit budgétaire admis (généralement en pourcentage des revenus), assortis de mécanismes institutionnels plus ou moins contraignants en cas de non respect.

Le frein à l'endettement de la Confédération s'applique au déficit du compte financier qui englobe aussi bien les charges et les revenus de fonctionnement que les investissements. La plupart des dispositifs cantonaux se réfèrent en revanche à l'excédent de charges du compte de fonctionnement. L'endettement induit par le biais du compte des investissements n'est généralement pas pris en compte. Le Valais semble toutefois s'acheminer vers un instrument agissant tant sur le compte de fonctionnement que sur celui des investissements.

Les mécanismes imaginés tolèrent dans certaines limites des déficits afin de tenir compte de la réalité conjoncturelle ou d'autres circonstances exceptionnelles. Ainsi, le dispositif de la Confédération autorise expressément certains déficits en période de récession. Ceux-ci doivent cependant être compensés par des excédents en période de haute conjoncture. Le frein à l'endettement vise donc à éviter les déficits structurels tout en autorisant passagèrement un déficit conjoncturel. L'équilibre financier doit toutefois être atteint sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Le canton de St-Gall connaît depuis longtemps la règle la plus stricte : tout déficit du compte d'Etat, s'il n'est pas couvert par des fonds propres, doit être amorti dans le deuxième exercice suivant.

Certaines dispositions cantonales imposent une hausse de la quotité d'impôts pour rétablir l'équilibre ou, en cas de refus par le législatif ou par le peuple, l'obligation faite au Grand Conseil, sur proposition du gouvernement, de réduire les charges de fonctionnement.

La Confédération prévoit en plus du frein à l'endettement, un mécanisme institutionnel distinct de frein aux dépenses. Le propre de ce mécanisme est d'agir sur les dépenses prises individuellement, en imposant, à partir d'un certain seuil, une majorité qualifiée comme préalable à leur approbation par le Parlement. Ainsi, toute nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou toute dépense périodique de plus de 2 millions de francs doit être approuvée à la majorité des membres de chacune des deux Chambres.

Le frein aux dépenses agit donc en amont, lors de la naissance de nouvelles dépenses. Dans ce sens, il a un caractère préventif reposant sur le fait que les décisions concernant des dépenses importantes requièrent un large consensus du Parlement.

Liste des abréviations

AI	:	Assurance-invalidité
ALFA	:	Allocations familiales
AVS	:	Assurance vieillesse et survivants
BCN	:	Banque cantonale neuchâteloise
BENEFRI	:	Réseau réunissant les cantons de Berne, Neuchâtel et Fribourg
BNS-DFF	:	Banque nationale suisse-Département fédéral des finances
CCNAC	:	Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage
CDIP	:	Conférence Suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CESANE	:	Centre neuchâtelois de formation aux professions de la santé
CFC	:	Certificat fédéral de capacité
CIES	:	Centre international d'études du sport
CIFOM	:	Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises
CIGES	:	Centre d'information et de gestion en économie de la santé
CIIP	:	Conférence intercantonale de l'instruction publique et du Tessin
CLOEE	:	Logiciel développé dans le canton qui vise à faciliter la gestion administrative des écoles pour les directions et leur administration
CNIP	:	Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle
CPLN	:	Centre professionnel du Littoral neuchâtelois
CPMB	:	Centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment
CSEM	:	Centre suisse d'électronique et de microtechnique
CSR	:	Centre de soins et de réadaptation
DEP	:	Département de l'économie publique
DJSS	:	Département de la justice, de la santé et de la sécurité
ENPE	:	Ecole neuchâteloise de puéricultrices-éducatrices
EPFL	:	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
ERAF	:	Ecole romande d'aides familiales
ESB	:	Encéphalopathie spongiforme bovine
ESCEA	:	Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration
EURES	:	European employment services
EURES-T	:	European employment services-tranfrontalier
GESPA	:	Contrôle de gestion orienté sur les prestations
HE-BEJUNE	:	Projet d'établissement commun aux cantons de Berne francophone, Neuchâtel et du Jura des filières de formation HES
HEG	:	Haute école de gestion

HEG-ESNIG	:	Haute école de gestion – Ecole supérieure neuchâteloise d'informatique de gestion
HEN	:	Haute école neuchâteloise
HEP-BEJUNE	:	Haute école pédagogique réunissant les cantons de Berne francophone, Neuchâtel et du Jura
HES	:	Haute école spécialisée
HES-SO	:	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
HES-S2	:	Haute école spécialisée du domaine santé-social
IFD	:	Impôt fédéral direct
IMT	:	Institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel
IPN	:	Institut pédagogique neuchâtelois
ISO	:	International organization for standardization
IST	:	Institut universitaire pour la sécurité
LACI	:	Loi sur l'assurance-chômage
LESPA	:	Loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées
LiLIM	:	Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LIST	:	Laboratoire intercantonal de la santé au travail
MNA	:	Mineurs non accompagnés
NOVINE	:	Nouvelle vision de l'informatique neuchâteloise
OARA	:	Office d'accueil des requérants d'asile
ODR	:	Office fédéral des réfugiés
OGM	:	Organismes génétiquement modifiés
OFAS	:	Office fédéral des assurances sociales
OFS	:	Office fédéral de la statistique
OFSP0	:	Office fédéral du sport
OMC	:	Organisation mondiale du commerce
ORACE	:	Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien de Neuchâtel
ORP	:	Office régional de placement
ORTE	:	Observatoire romand et tessinois de l'emploi
PAC	:	Plan d'affectation cantonal
PC	:	Prestations complémentaires
PECARO	:	Plan d'études cadre romand
PIB	:	Produit intérieur brut
PISA 2000	:	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
R&D	:	Recherche et développement
RUN	:	Réseau urbain neuchâtelois
SECO	:	Secrétariat d'Etat à l'économie

SICL	:	Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière
SIS-POL	:	Service d'intervention et de secours - police
SUMUME	:	Enseignement avec support multimédia
UDC	:	Union démocratique du centre
UE	:	Union européenne

Mesures d'amélioration (par secteurs d'activité)

Libellé	Niveau	Incidences financières (en francs)			Observations
		2003	2004	2005	
TOTAL général		16'388'500	23'408'500	30'149'500	
Administration générale Divers	GC	100'000 100'000	100'000 100'000	100'000 100'000	Paielement par avance des frais de procédure de recours en première instance.
Sécurité publique Registre foncier	GC	1'265'000 120'000	1'430'000 195'000	1'530'000 195'000	Adaptation des émoluments.
Mensurations cadastrales	CE	70'000	150'000	250'000	Regroupement des professionnels réalisant des travaux d'acquisition de données géoréférencées ou géométriques (notamment office des améliorations foncières), en vue de gagner des synergies dans l'utilisation des outils informatiques et de réaliser des économies dans la gestion.
Police cantonale	CE	250'000	250'000	250'000	Demande de couverture accrue de postes par la Confédération.
Autos, Navigation	CE	800'000	800'000	800'000	Adaptation des émoluments de 10% en moyenne.
Divers (Métrologie, Justice, Patentes)	CE	25'000	35'000	35'000	Augmentation de divers émoluments.
Enseignement et formation Lycées	GC	958'000 0	3'483'000 500'000	7'358'000 500'000	Suppression de l'antenne de Fleurier du Lycée Denis-de-Rougemont et concentration à Neuchâtel.
	CE		125'000	500'000	Répartition des options spécifiques et complémentaires entre les trois lycées cantonaux (suppression de doublons).
Formation professionnelle	GC	0	0	3'500'000	Suppression des filières CFC de formation à plein temps et remplacement par des formations duales (maintien des filières à plein temps conduisant à la maturité professionnelle).
Enseignement spécialisé (centre de psycho-motricité, office médico-pédagogique)	CE	173'000	173'000	173'000	Mesures de rationalisation et participation accrue des responsables légaux aux frais de traitement.
Formation des enseignants / Enseignants	CE	400'000	650'000	650'000	Spécialisation des sites de la HEP BEJUNE et suppression de didactiques sur la plateforme 2 (compétence du Comité stratégique de la HEP BEJUNE, mais le CE et le GC devront être informés).

GC = Grand Conseil

CE = Conseil d'Etat

Mesures d'amélioration (par secteurs d'activité)

Libellé	Niveau	Incidences financières (en francs)			Observations
		2003	2004	2005	
Orientation scolaire et professionnelle Bourses	CE	0	900'000	900'000	Suppression des décharges pour raison d'âge. Mesure envisageable en deux temps: (1) suppression d'une période de décharge dès l'âge de 55 ans et (2) abandon des trois périodes dès l'âge de 60 ans. Devrait être couplée avec une réflexion sur la retraite anticipée et un dialogue avec les syndicats.
	CE	0	750'000	750'000	Réorganisation du concept de formation et du recyclage des enseignants (recyclage hors du temps de travail, suppression des décharges pour maîtres généralistes).
	CE	150'000	150'000	150'000	Allègement de la formation complémentaire des maîtres généralistes.
	CE	200'000	200'000	200'000	Suppression de la participation des psychologues scolaires aux conseils de classe.
	GC	35'000	35'000	35'000	Suppression des subsides d'impression des thèses.
Culture et Loisirs Archéologie		13'500	13'500	13'500	
	CE	13'500	13'500	13'500	Diverses mesures de rationalisation.
Santé Lutte contre la drogue		1'505'000	1'505'000	1'505'000	
	GC	1'500'000	1'500'000	1'500'000	Répartition du montant des subventions entre l'Etat et les communes (60%-40%). Actuellement, seul l'Etat intervient.
Denrées alimentaires	CE	5'000	5'000	5'000	Adaptation des émoluments prélevés par le Laboratoire cantonal.
Prévoyance Assurance-Maladie		6'765'000	7'985'000	10'135'000	
	CE	2'500'000	2'500'000	2'500'000	Réduction des prestations de l'Etat.
Action sociale / Aide matérielle	CE	3'125'000	4'125'000	6'125'000	Diminution de l'aide en relation avec la volonté de renforcer les mesures de réinsertion sociale et professionnelle.
Institutions spécialisées	CE	90'000	180'000	180'000	Augmentation de la participation des parents ou répondants aux frais de pensions des enfants placés en institution spécialisée.
Emploi	CE	800'000	930'000	1'080'000	Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP). Nouvelles conventions avec l'OFAS (passage d'un tarif de 180 à 250 francs pour une journée de formation), le SECO (adaptation aux tarifs OFAS, actuellement de 135 francs) ainsi qu'avec les écoles cantonales. Les mesures envisagées permettront de couvrir les charges occasionnées par l'installation sur le site de Dubied. L'équilibre budgétaire est visé sur une période de cinq ans.

GC = Grand Conseil
CE = Conseil d'Etat

Mesures d'amélioration (par secteurs d'activité)

Libellé	Niveau	Incidences financières (en francs)			Observations
		2003	2004	2005	
Divers	CE	80'000	80'000	80'000	Suppression des aides à la création d'emplois indépendants. Réflexions sur la manière d'agir par d'autres voies plus efficaces pour la création d'emplois indépendants. Une enquête est actuellement en cours auprès des bénéficiaires de cette aide.
Aides aux réfugiés	CE	Ouvert	Ouvert	Ouvert	Cautionnement des loyers, réorganisation du secteur contentieux ORACE, convention avec les entreprises de pompes funèbres pour la sépulture des indigents.
Trafic	CE	505'000	510'000	510'000	Réflexions sur le financement du domaine de l'asile en cours.
Substitution, à terme, de la ligne ferroviaire Le Locle – Les Brenets par un bus	CE	0	0	0	A terme, permet d'éviter de lourds investissements en matière de remplacement de matériel roulant et de travaux importants d'entretien de la ligne (tunnel).
Entretien des routes	CE	505'000	510'000	510'000	Abandon de l'entretien hivernal de certaines routes, abandon provisoire de l'entretien des plantations, entretien des talus plus ciblé, certaines lignes de signalisation repeintes qu'une année sur deux. Mesures exécutées en tenant compte des impératifs de la sécurité routière.
Economie publique	CE	2'307'000	2'302'000	2'298'000	
Promotion de l'économie régionale	CE	1'957'000	1'952'000	1'948'000	Restructuration de la promotion économique endogène et exogène (décisions partiellement prises).
Economie agricole	CE	350'000	350'000	350'000	Diminution des subventions cantonales sur les fosses à purin, pour les ramener au minimum prévu par le droit fédéral.
Finances et impôts	CE	2'970'000	6'080'000	6'700'000	
Impôts, renforcement des contrôles	CE	0	1'000'000	1'500'000	Engager et former trois experts pour intensifier les contrôles fiscaux. Les montants sont des chiffres nets, salaires déduits.
Impôts, relance des actes de défaut de biens	CE	500'000	800'000	800'000	Amélioration de l'encaissement du contentieux par une gestion active des actes de défaut de biens accumulés. Taux de rendement escompté de 5 à 10% sur un montant total de plus de 50 millions dont la gestion est prévue sur 5 à 6 ans. Un poste a déjà été créé. Les montants estimés sont des chiffres nets, salaires déduits.

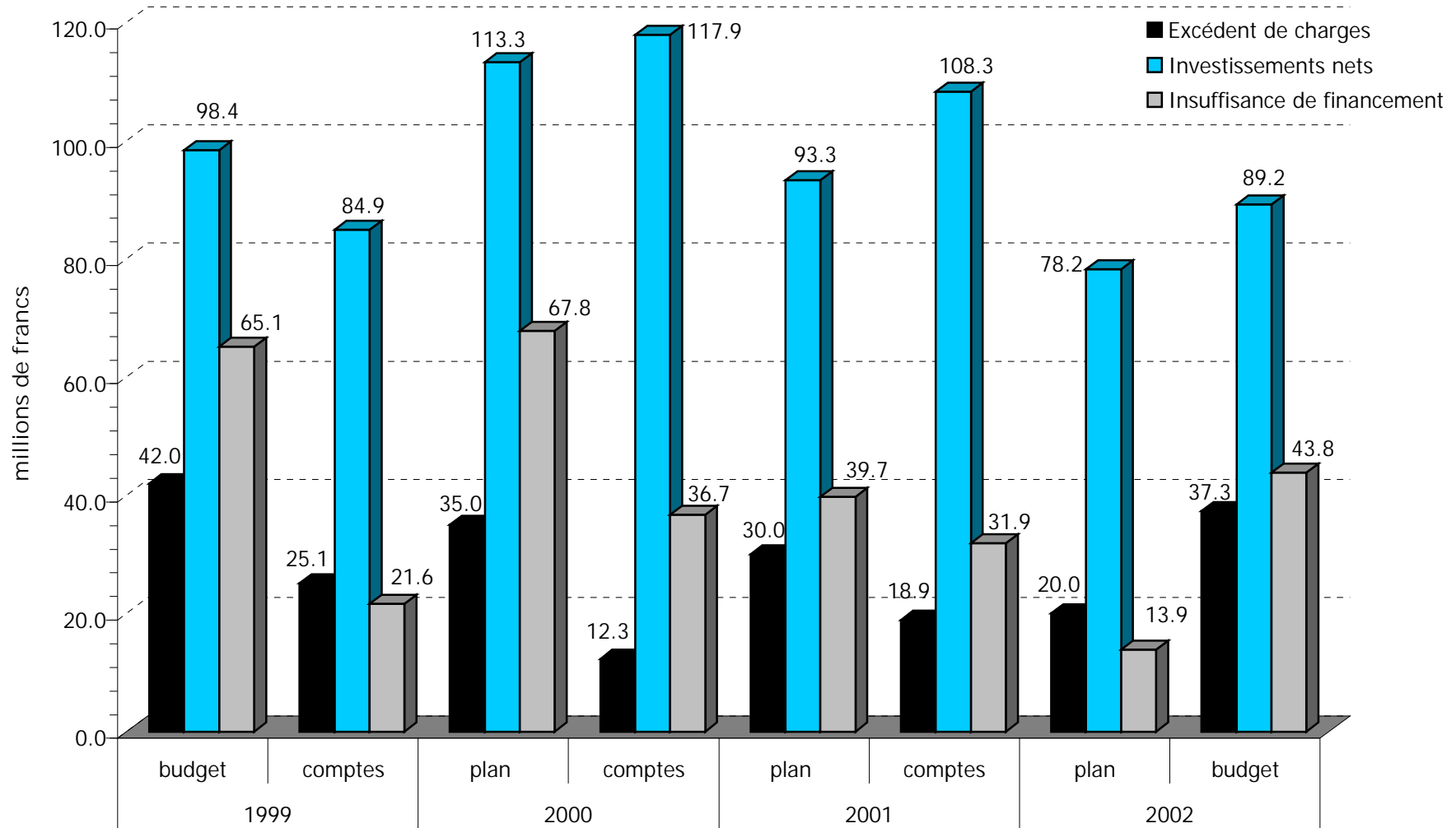
Mesures d'amélioration (par secteurs d'activité)

Libellé	Niveau	Incidences financières (en francs)			Observations
		2003	2004	2005	
Taxes automobiles	GC	0	1'750'000	1'750'000	Augmentation unique au 1 ^{er} janvier 2004.
Fonds des routes communales	GC	550'000	550'000	550'000	Prorogation partielle de la suspension des attributions au fonds des routes communales (réduction du taux de contribution de 3% à 1,5%).
Convention fiscale avec la France, part attribuée aux communes	GC	1'920'000	1'980'000	2'100'000	Rééquilibrage du partage entre le canton (nouveau: 40%) et les communes (nouveau: 60%), de la compensation financière versée par la France dans le cadre de l'accord franco-suisse sur l'imposition des travailleurs frontaliers (partage actuel: 75% pour les communes du lieu de travail, 25% pour l'Etat).
TOTAL général		16'388'500	23'408'500	30'149'500	

GC = Grand Conseil

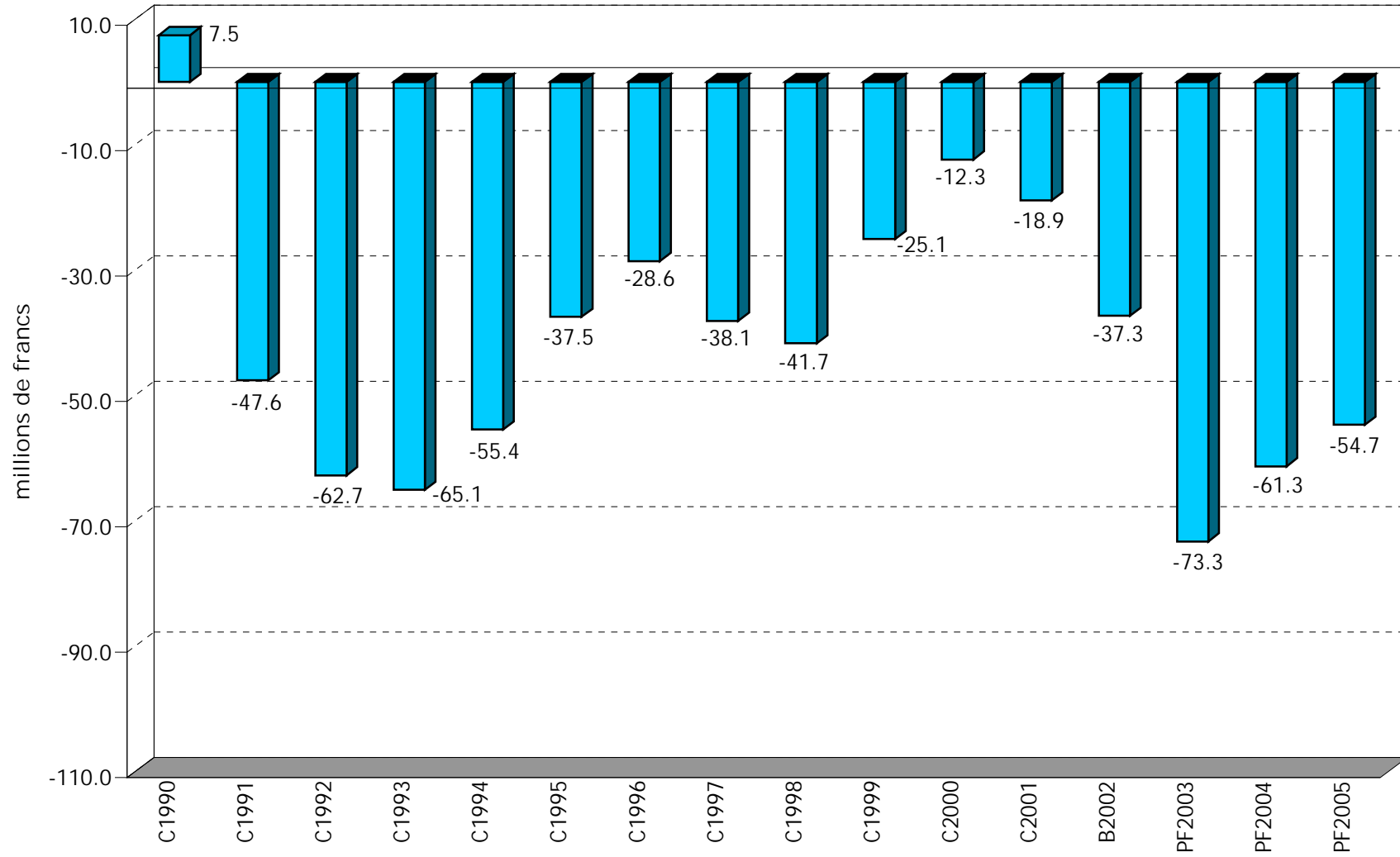
CE = Conseil d'Etat

Comparaison des résultats du compte administratif entre le plan financier
(objectifs budgétaires), les comptes 1999-2001 et le budget 2002

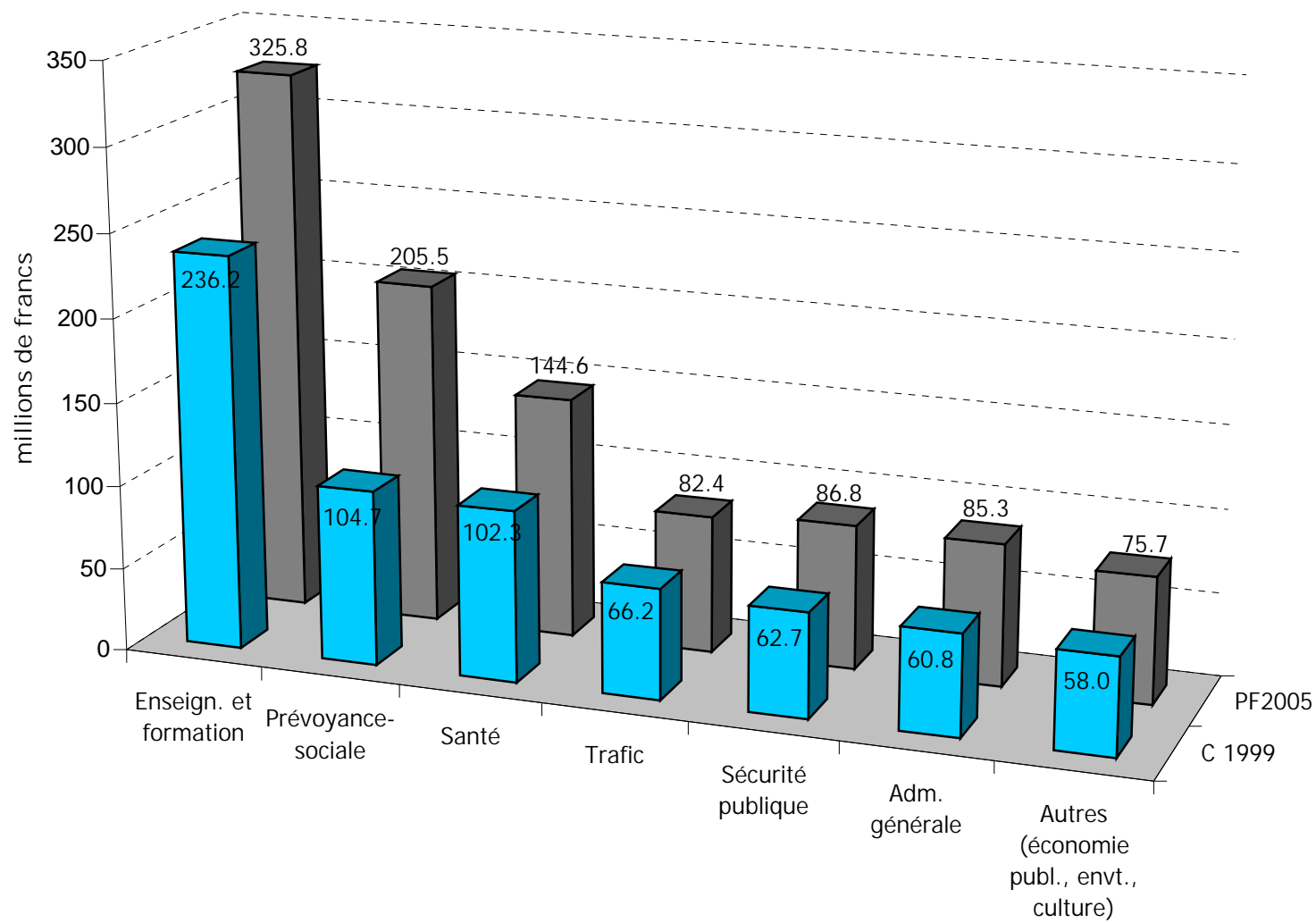


Graphique 1

Evolution du résultat du compte de fonctionnement (1990 à 2005)

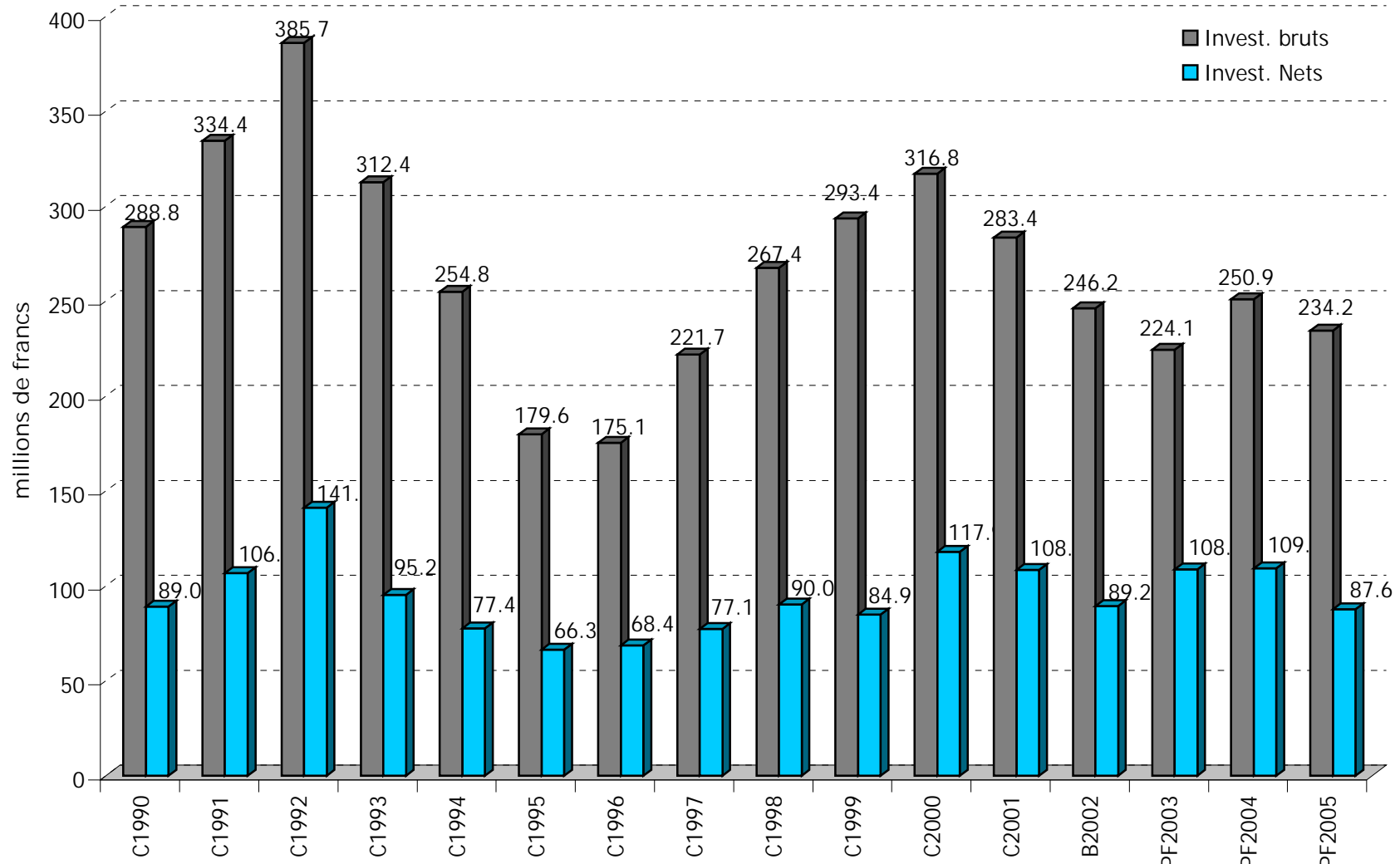


Compte de fonctionnement selon les secteurs d'activité
(comptes 1999 et plan financier 2005)



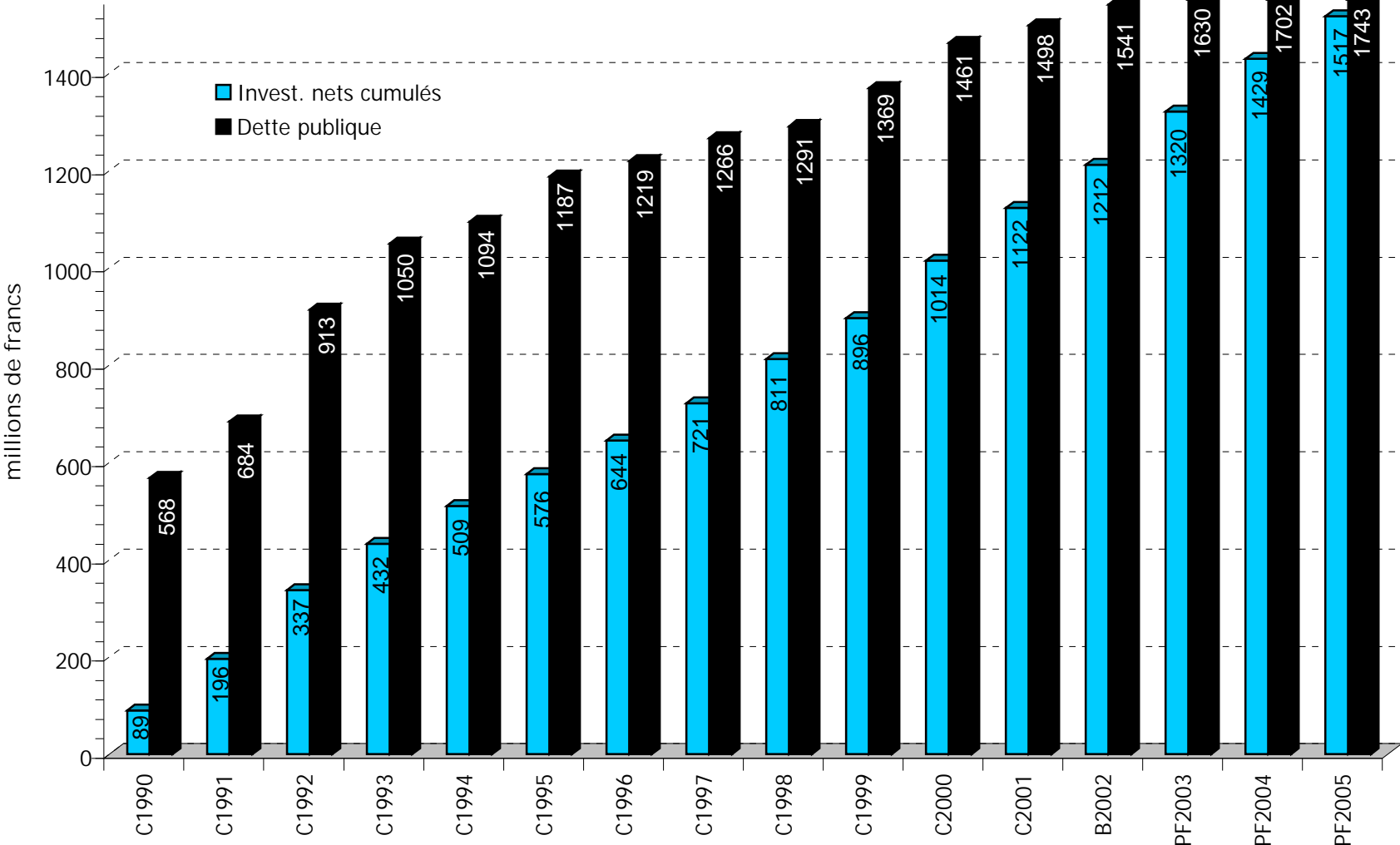
Graphique 3

Evolution du compte des investissements (1990 à 2005)



Graphique 4

Evolution des investissements nets cumulés et de la dette publique (1990 à 2005)



Graphique 5