

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

- **d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour une réduction des impôts pour tous"**
- **d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Structures d'accueil"**
- **d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Assurance-maternité cantonale"**
- **d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Contribution éducative"**

(Du 27 novembre 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Quatre initiatives populaires ont abouti dans le canton entre octobre 2000 et juin 2001.

La première initiative vise une réduction linéaire de l'impôt de base sur le revenu de 12% pour les personnes physiques et la réduction du taux sur le bénéfice des sociétés de 10% à 7,5%.

La deuxième initiative demande l'introduction d'une contribution éducative couvrant le minimum vital pour tous les enfants dont un parent au moins est domicilié dans le canton.

La troisième initiative prévoit l'introduction d'une assurance-maternité de 16 semaines.

La quatrième initiative demande l'introduction de structures d'accueil et d'accompagnement de la petite enfance, de l'enfance et de l'adolescence.

Dans le cadre de ses travaux et pour répondre au moins partiellement aux initiatives, le Conseil d'Etat a concentré ses efforts sur la recherche d'un contre-projet pouvant combiner idéalement une réduction de la fiscalité et l'introduction d'une contribution éducative.

En effet, il a décidé de proposer le rejet sans contre-projet des initiatives prônant l'introduction d'une assurance-maternité cantonale et exigeant l'introduction de structures d'accueil et d'accompagnement de la petite enfance, de l'enfance et de l'adolescence.

Un projet d'assurance-maternité est en voie de réalisation sur le plan fédéral. Ce projet ayant de très bonnes chances d'aboutir, il est inutile d'entreprendre des démarches sur le plan cantonal, ce d'autant plus qu'il est préférable que ce sujet soit réglé au niveau de la Confédération.

Les structures d'accueil de la petite enfance, bien qu'il faille poursuivre les efforts, sont en voie d'être concrétisées sur le plan cantonal. Sur le plan de l'enfance et de l'adolescence, le gouvernement suit avec intérêt les initiatives entreprises au niveau des communes et au niveau de la Confédération.

Sur le plan fiscal, il est à relever que de nombreuses mesures ont été prises ces deux dernières années pour abaisser la charge fiscale tant pour les personnes physiques que morales et améliorer l'image fiscale du canton. Il en va de même pour les structures d'accueil de la petite enfance puisqu'une loi, prévoyant à terme plus de 2000 places d'accueil dans toutes les régions du canton, a été largement adoptée par le peuple en juin 2001.

Réunir harmonieusement une réduction conséquente de la fiscalité avec l'introduction d'une allocation familiale substantielle dans l'optique de provoquer un retrait des initiatives a été au cœur des débats du Conseil d'Etat. Théoriquement cette opération est tout à fait réalisable mais son coût est insupportable.

Le Conseil d'Etat a longuement tenté de trouver l'adéquation entre d'un côté la nécessité d'élaborer un contre-projet qui soit une alternative crédible aux initiatives et de l'autre côté, la nécessité d'atténuer autant que possible les incidences financières de ce même contre-projet. Cette adéquation, le Conseil d'Etat ne l'a pas trouvée.

Finalement, tenant compte du contexte financier actuel qui s'est aggravé ces derniers mois, tenant compte des perspectives financières préoccupantes et tenant compte du ralentissement marqué de la conjoncture, le gouvernement estime responsable d'affirmer qu'il n'a pas les moyens de cautionner des projets qui péjoreraient gravement à hauteur de dizaines de millions de francs les finances de l'Etat dans les années à venir.

L'acceptation des quatre initiatives, évaluée à un coût de 110 à 150 millions de francs, aurait des conséquences évidemment encore plus dramatiques sur les finances cantonales.

Le Conseil d'Etat propose ainsi au Grand Conseil de soumettre au vote populaire les initiatives avec une recommandation de rejet.

1. SITUATION INITIALE

Le 25 octobre 2000, la chancellerie constatait que l'initiative "Pour une réduction des impôts pour tous", déposée par la chambre du commerce et de l'industrie, avait formellement abouti.

Le 6 juin 2001, la chancellerie constatait que trois initiatives "Mieux vivre en familles" déposées par le parti socialiste neuchâtelois avaient formellement abouti. Ces initiatives visent l'introduction d'une contribution éducative, l'introduction d'une assurance-maternité cantonale et la mise en place de structures d'accueil et d'accompagnement de la petite enfance, de l'enfance et de l'adolescence.

1.1. Initiative pour une réduction des impôts

1.1.1. Texte de l'initiative

Les citoyens soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Neuchâtel, en vertu de l'article 38 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 21 novembre 1858 et des articles 98 à 112 de la loi cantonale sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, proposent les modifications suivantes de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000:

Le Titre II, Chapitre 5, de la LCdir est complété comme suit:

Réduction de l'impôt, art. 40bis (nouveau)

Principe

1. *L'impôt de base sur le revenu dû par les personnes physiques pour une période fiscale, calculé selon le barème de l'article 40 de la LCdir, est diminué de 12% selon les étapes suivantes:*

Etapas

2. *Dès la première année de l'entrée en vigueur des présentes dispositions, cette diminution prend effet pour une première tranche de 4%.*
3. *Dès la deuxième année, une nouvelle diminution prend effet pour une tranche de 4%.*
4. *A partir de la troisième année, la diminution prend effet pour la troisième tranche de 4%.*

L'article 94 de la loi sur les contributions directes (LCdir) du 21 mars 2000 est modifiée comme suit:

Sociétés de capitaux et coopératives, art. 94

En général

L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 7,5% du bénéfice net (alinéa unique).

1.1.2. Arguments des initiants

Partant du constat que la charge fiscale dans le canton de Neuchâtel est parmi les plus lourdes de Suisse, l'initiative vise à améliorer l'image fiscale et l'attractivité du canton. Selon ses auteurs, les atouts du canton ne cachent pas ses défauts structurels qui touchent d'une part à sa localisation qui est de loin l'une des moins attractives de Suisse, si on compare sa fiscalité et ses liaisons de transports avec les autres cantons suisses, et d'autre part à sa structure démographique qui est l'une des moins favorables de Suisse étant donné que la classe d'âge la plus active, soit celle des 25-50 ans est en moyenne sous-représentée, alors que la classe d'âge des plus de 50 ans est sur-représentée.

La concurrence fiscale entre pays et cantons est une réalité malheureusement confirmée. La fiscalité, même si elle n'est pas le seul élément influençant les choix tant des personnes physiques que morales, est un facteur déterminant et mesurable de décisions d'établissement dans une région.

Il en résulte que les personnes actives ont tendance à quitter le canton et que l'immigration de ces classes d'âge est inférieure à la moyenne suisse. Il en résulte aussi que la santé et les activités sociales sont les principaux pourvoyeurs d'emplois du canton de Neuchâtel. Il en résulte enfin que la croissance du revenu est inférieure à la moyenne suisse en raison de l'attrait mesuré de Neuchâtel.

Toujours selon les auteurs de l'initiative, le canton de Neuchâtel, en plus de l'adaptation de sa loi fiscale à l'harmonisation fiscale fédérale, doit absolument faire un effort supplémentaire et équitable pour se rapprocher de la moyenne suisse en cette matière. Il ne s'agit pas de se mesurer à des cantons dont les conditions fiscales sont inaccessibles et dont la structure économique n'est pas comparable.

La première conséquence de l'acceptation de l'initiative serait de donner un véritable élan à l'économie du canton, ainsi rendue sensiblement plus attractive. L'effet sur l'image d'une région décentralisée telle que la nôtre en serait renforcé et le canton de Neuchâtel pourrait mieux faire valoir ses atouts naturels et sa compétitivité industrielle.

Les conditions cadres améliorées seraient incitatives tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Elles favoriseraient l'implantation de centres de décision dans le canton et contribueraient à renforcer sa base économique, sociale et culturelle. Les sociétés délocaliseraient

moins facilement, elles auraient plus tendance à rester ici. Il serait dès lors plus facile de faire valoir les autres atouts du canton.

Une pression fiscale atténuée favoriserait l'arrivée de nouveaux contribuables et, par conséquent, l'augmentation des recettes de l'Etat (canton et communes). A terme, les collectivités publiques seraient gagnantes, grâce à l'arrivée de nouveaux contribuables. En outre les contribuables neuchâtelois fortunés ou à revenus élevés ne seraient plus enclins à s'établir dans d'autres cantons, là où la fiscalité est plus avantageuse.

1.2. Initiative pour une contribution éducative

1.2.1. Texte de l'initiative

Constatant:

- *l'augmentation régulière des charges familiales;*
- *le besoin des structures éducatives complémentaires à l'école;*
- *l'inadaptation de la politique familiale aux besoins des enfants, de la famille et du partage des tâches entre femmes et hommes,*

les citoyennes et citoyens soussigné(e)s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour une véritable politique familiale, comprenant le soutien aux structures d'encadrement, selon les principes suivants:

Jusqu'à 16 ans, chaque enfant dont un des parents au moins est domicilié sur territoire neuchâtelois a droit à une contribution mensuelle couvrant le minimum vital.

Dès l'âge de 16 ans, mais au plus tard jusqu'à 25 ans, chaque jeune adulte en formation qui est, ainsi que l'un de ses parents au moins, domicilié sur territoire neuchâtelois, a droit à une contribution mensuelle couvrant le minimum vital.

La contribution éducative est imposable et remplace les systèmes existants d'allocations familiales et de déductions fiscales.

Le financement est assuré par:

- *une cotisation versée par les employeurs (au minimum 2% de la masse salariale);*
- *une cotisation versée par les travailleurs indépendants (au minimum 2% du revenu);*
- *une contribution des pouvoirs publics.*

1.2.2. Arguments des initiants

L'initiative a pour but d'introduire dans le canton une politique familiale fondée sur la contribution éducative visant à assurer la reconnaissance du rôle de l'enfant dans la société (externalité) et à simplifier le système actuel (montants identiques pour des familles semblables).

L'initiative retient le critère de domicile pour l'octroi de la contribution éducative, admettant que si la valeur de l'enfant pour la société est reconnue, tous les enfants doivent bénéficier de la contribution éducative, quelle que soit la situation personnelle ou professionnelle des parents ou personnes responsables.

Les initiants ne définissent pas la notion du minimum vital. Certaines précisions sont apportées par les notes relatives aux discussions des dépositaires de l'initiative à savoir, à titre indicatif, un exemple de contribution éducative mensuelle de 600 francs pour le premier enfant et de 300 francs pour les suivants. L'initiative propose de financer la contribution éducative par la cotisation des employeurs (comme actuellement), des indépendants ainsi que par une contribution des pouvoirs publics.

En ce qui concerne le cercle des bénéficiaires, le système prévu par l'initiative est similaire au régime étudié en 1996 "Un enfant – une allocation", traité dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 00.040, du 18 août 2000. Une augmentation relative aux montants des allocations n'était toutefois pas à l'ordre du jour.

La prestation est versée selon le critère du domicile et est indépendante du statut professionnel des parents. Par conséquent, les salariés, les indépendants et les personnes sans activité lucrative sont intégrés dans le régime. Les personnes sans activité lucrative ne participent pas au financement. Les prestations à leur égard sont donc supportées par les autres acteurs.

La suppression du système de déductions fiscales liées aux enfants vise à corriger une inégalité sociale. Les déductions comprises dans la législation actuelle sont progressives par rapport au nombre d'enfants, mais indépendantes du revenu des ménages. Par conséquent, elles sont favorables aux familles disposant de revenus élevés en raison de la progressivité du taux de l'impôt.

1.3. Initiative pour une assurance-maternité cantonale

1.3.1. Texte de l'initiative

Constatant:

- *l'augmentation régulière des charges familiales;*
- *le besoin des structures éducatives complémentaires à l'école;*
- *l'inadaptation de la politique familiale aux besoins des enfants, de la famille et du partage des tâches entre femmes et hommes,*

les citoyennes et citoyens soussigné(e)s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour une véritable politique familiale, comprenant le soutien aux structures d'encadrement, selon les principes suivants:

Pour compléter les systèmes existants, le canton crée une assurance-maternité de 16 semaines, dès l'accouchement, pour toutes les femmes domiciliées sur territoire neuchâtelois.

1.3.2. Arguments des initiants

L'initiative vise à introduire une assurance-maternité cantonale en faveur des femmes, y compris des personnes sans activité lucrative et des indépendantes.

Dans leurs commentaires, les initiants suggèrent de fixer le taux d'indemnisation à 80% du salaire assuré et proposent l'introduction d'une prestation forfaitaire minimum de 2000 francs par mois en faveur des personnes qui n'atteignent pas cette limite de revenu. Enfin, le critère du domicile de la femme est retenu. Le mode de financement n'est pas précisé.

1.4. Initiative pour des structures d'accueil

1.4.1. Texte de l'initiative

Constatant:

- *l'augmentation régulière des charges familiales;*
- *le besoin des structures éducatives complémentaires à l'école;*
- *l'inadaptation de la politique familiale aux besoins des enfants, de la famille et du partage des tâches entre femmes et hommes,*

les citoyennes et citoyens soussigné(e)s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour une véritable politique familiale, comprenant le soutien aux structures d'encadrement, selon les principes suivants:

En collaboration avec les communes, l'Etat organise des structures d'accueil et d'accompagnement de la petite enfance, de l'enfance et de l'adolescence. Les horaires des structures d'accueil et des écoles sont coordonnés pour répondre aux besoins des familles.

1.4.2. Arguments des initiants

L'initiative souhaite que l'Etat prenne la responsabilité d'assurer, en collaboration avec les communes, une offre permanente d'accueil des enfants dont les parents exercent une activité professionnelle; un tel dispositif devrait ainsi comprendre aussi bien des structures d'encadrement que des directives visant à adapter cet accueil aux exigences du monde du travail.

Les parents doivent effectuer de véritables parcours de combattants pour concilier le bien de l'enfant d'une part, et leurs intérêts économiques ou professionnels d'autre part; de l'avis des initiants, ces contraintes sont anachroniques dans un pays développé prétendant garantir à chacun sa liberté d'exercer un métier, la plupart du temps d'ailleurs, après un effort de formation de la part des collectivités.

Les réponses attendues par l'initiative prennent la forme concrète d'un accueil collectif, appelé usuellement crèches, garderies, voire jardins d'enfants, pour autant que ces structures soient compatibles avec les exigences dictées par les horaires professionnels, un accueil familial appelé dans notre canton placement chez une "Maman de jour" et enfin un accueil avant et après l'école, ainsi que durant la pause de midi, appelé en général accueil parascolaire.

L'ambition des initiants est de faciliter la vie des familles et par-là, favoriser le fait d'avoir des enfants pour le bienfait de la société. Il s'agit ainsi de permettre à davantage de femmes d'exercer un métier sans souci d'organisation ou sans culpabilité face à leur enfant, et de répondre aux nécessités de main-d'œuvre du secteur économique. Enfin, il est habituellement évoqué que la prise en charge plus systématique de l'enfance permet, cas échéant, un dépistage précoce des éventuelles difficultés de développement.

2. SUJETS TRAITES PAR LES INITIATIVES : SITUATION ACTUELLE

2.1. Fiscalité

Au cœur des débats politiques depuis de nombreuses années, la fiscalité neuchâteloise a fait l'objet d'une réforme profonde et récente, dont la première étape fut l'acceptation d'un barème de référence unique pour l'impôt direct cantonal et communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques par le Grand Conseil, le 23 juin 1999.

Le second volet de cette réforme s'est concrétisé par l'adoption de la nouvelle loi sur les contributions directes, le 21 mars 2000. Pour l'essentiel, cette révision trouvait sa raison d'être dans l'obligation faite aux cantons d'adapter leur droit interne à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID), au plus tard pour le 1^{er} janvier 2001.

Lors de cette révision législative, plusieurs autres mesures ont été prises, dont notamment un abaissement substantiel du taux maximum d'imposition du bénéfice des personnes morales, qui passait de 18,5% à 10,0%. Si besoin était, les travaux législatifs ont une nouvelle fois mis en évidence que la charge fiscale était plus lourde dans le canton de Neuchâtel que dans la plupart des autres cantons, en particulier pour ce qui concerne l'imposition du bénéfice des sociétés.

Pour l'essentiel, les modifications apportées étaient les suivantes:

- instauration d'un barème unique de référence pour les impôts cantonal et communaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques, avec à la clé une réduction de la charge fiscale des contribuables à revenu modeste, en particulier pour l'impôt communal;
- taux progressif de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales d'au maximum 10%, contre 18,5% dans l'ancienne loi;
- suppression de l'impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales;
- réduction des taux d'imposition sur le bénéfice et le capital des associations, fondations et autres personnes morales, (application des taux pour les sociétés de capitaux, plutôt que ceux pour les personnes physiques);
- prolongation jusqu'au 31 décembre 2003 de la réduction d'impôt de 75% sur l'excédent de liquidation des sociétés immobilières;
- suppression de la taxe foncière communale dès 2004;
- instauration de l'imposition selon la dépense (imposition à forfait);
- réduction de la valeur locative, correspondant dorénavant en règle générale au 70% des prix du marché;
- imposition des rentes viagères à 40%, plutôt qu'à 60% dans l'ancien droit;
- augmentation de la déduction pour couple marié;
- introduction d'une déduction sociale pour personnes seules à revenu modeste;
- augmentation de la déduction sociale pour les familles monoparentales;
- augmentation de la déduction pour enfants à charge;
- déduction des dons à des institutions reconnues d'utilité publique;
- introduction d'une déduction de 60% sur la valeur fiscale des actions non cotées de sociétés ayant leur siège en Suisse, en remplacement de la déduction sur actions neuchâteloises dans l'ancienne loi;
- suppression de l'imposition du mobilier de ménage.

Il faut ajouter à ce paquet de mesures la récente révision de la loi instituant un impôt sur les successions et sur les donations entre vifs qui instaure la suppression de l'imposition du conjoint survivant et l'imposition des descendants en ligne directe à un taux de 3%.

Les pertes de recettes fiscales engendrées par l'ensemble des mesures susmentionnées peuvent être estimées à environ 40 millions de francs. Ces allègements sont partiellement compensés, à hauteur de 18 millions de francs environ, par des recettes supplémentaires découlant d'autres mesures, principalement: l'imposition des rentes AVS/AI à 100%, l'impôt foncier des personnes morales, l'impôt à forfait, la franchise pour frais médicaux.

Une année et demi après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, en comparaison intercantonale, l'évaluation de l'impact de ces décisions sur la fiscalité est la suivante:

- L'indice de charge fiscale des personnes morales s'est singulièrement rapproché de la moyenne suisse, pour passer de 152,7 points en 2000 à 111,8 points en 2001 (moyenne suisse = 100,0). Si on ne tient compte que de la charge grevant le bénéfice, l'amélioration est encore plus nette, soit 157,8 en 2000 ramenée à 105,9 en 2001. En revanche, l'indice de la charge grevant le capital s'est détérioré, pour passer de 121,0 en 2000 à 142,0 en 2001. Ce

phénomène est dû à la baisse de l'impôt sur le capital dans d'autres cantons, alors qu'il est resté inchangé à Neuchâtel.

- L'indice de la charge grevant le revenu et la fortune des personnes physiques s'est encore détérioré, malgré le réaménagement de certaines déductions et le barème de référence, nettement plus favorable pour les bas revenus. Cet indice est passé de 123,4 à 125,5 en 2001. Une analyse plus en détail des indices particuliers, selon les catégories de contribuables, montre que ce sont les familles avec charge d'enfants qui sont les plus fortement taxées, raison pour laquelle il est nécessaire de se préoccuper de leur situation. Cette détérioration de l'image fiscale à ce niveau démontre que globalement les mesures prises par les autres cantons pour atténuer la charge fiscale de leurs contribuables ont été plus importantes que dans le canton de Neuchâtel.

2.2. Allocations familiales et de maternité

2.2.1. Types de prestations

Le système actuel d'allocations familiales repose sur les dispositions prévues par la Loi cantonale sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, et de son règlement d'exécution, du 10 décembre 1997. Trois types de prestations sont prévus, soit:

- les allocations pour enfant et de formation professionnelle;
- les allocations de naissances;
- l'allocation maternité.

Les montants des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle sont fixés par arrêté du Conseil d'Etat, du 6 décembre 2000, et régulièrement adaptés. Les allocations sont versées jusqu'à l'âge de 16 ans et se montent à:

- 160 francs pour le premier enfant;
- 180 francs pour le deuxième;
- 200 francs pour le troisième;
- 250 francs pour le quatrième et les suivants.

Pour les comparaisons avec les autres cantons, se référer à l'annexe III.

Une allocation de formation remplace la prestation susmentionnée dès l'âge de 16 ans jusqu'à 25 ans si l'enfant suit une formation professionnelle. L'allocation de formation correspond au montant versé à titre d'allocation pour enfant additionné de 60 francs par enfant.

L'allocation de naissance est unique et se monte à 1000 francs.

L'octroi des prestations susmentionnées (allocations pour enfant et de formation professionnelle, allocation de naissance) est subordonné au statut de salarié au sens de la législation sur l'AVS. C'est le domicile de l'employeur qui est pris en considération.

L'allocation de maternité vise à assurer un minimum de revenu aux mères domiciliées dans le canton qui sont de condition très modeste. Les montants versés et les conditions d'octroi sont détaillés au point 4.3.

2.2.2. Fonctionnement, financement et coût du système actuel

Le régime des allocations familiales est mis en œuvre par des caisses de compensation d'allocations familiales privées ou publiques. Le canton de Neuchâtel compte une trentaine de caisses exerçant sur son territoire. La loi cantonale prévoit qu'un employeur assujéti à l'obligation de s'affilier à une caisse et de verser à cette dernière les cotisations. Dans la plupart des cas, les employeurs effectuent eux-mêmes le versement des prestations à leur personnel. Les caisses

remboursent les montants, qui viennent en déduction des cotisations AVS, AI, APG, AC et Alfa facturées, dans la plupart des cas, trimestriellement à leurs affiliés.

Les allocations familiales sont financées par les employeurs à raison d'un pourcentage calculé sur la masse salariale soumise à l'AVS. Les indépendants et les personnes sans activité lucrative ne cotisent pas et ne sont pas bénéficiaires du régime d'allocations familiales.

Une exception est cependant réalisée dans le cadre de l'allocation de maternité, qui est également octroyée aux personnes indépendantes ou sans activité lucrative. Cette prestation est dans ces cas de figure financée par l'Etat.

Les recettes des deux principales caisses du canton pour l'exercice 2000, soit la caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC) et la CINALFA, se montent à 54,7 millions de francs avec des taux de cotisation respectifs de 1,8% et 1,9%. Comme elles réunissent près de 80% des affiliés du canton, on peut estimer le produit des cotisations pour l'ensemble du canton à environ 68,4 millions de francs. Pour comparaison, on notera que les taux de cotisation sont de 1,9% à Genève, 2% dans le canton de Vaud, 2,55% à Fribourg, 3% dans le Jura et 3,3% (en moyenne) dans le canton du Valais.

Hormis les frais d'administration, les dépenses en prestations des deux caisses versées pour l'année 2000 sont évaluées à près de 60 millions de francs, soit un montant total pour le canton de près de 75 millions de francs. Cet exercice s'est soldé par un déficit pour la caisse publique. Cette dernière a adapté son taux de cotisation à 2% dès le 1er juillet 2001.

L'estimation des dépenses en prestations ne comprend pas les allocations versées aux bénéficiaires de l'assurance-chômage, les allocations fédérales versées aux agriculteurs et aux bénéficiaires de rentes AVS/AI.

Aucun fonds de compensation des charges n'est instauré dans le canton de Neuchâtel. L'organisation d'un tel fonds permet d'introduire la solidarité entre les caisses, soit entre les différents secteurs de l'économie. Les caisses ayant des charges trop lourdes reçoivent des subsides et les caisses ayant peu de prestataires sont tenues d'y verser des contributions. La création d'un tel fonds est toutefois permise par les dispositions légales cantonales

2.3. Assurance-maternité

La couverture financière du congé maternité n'est actuellement pas garantie et n'a, par conséquent, aucune force obligatoire pour les employeurs. En Suisse, un nombre important de femmes ne bénéficient d'aucune protection après leur accouchement, hormis l'interdiction de travailler durant huit semaines. Le salaire est alors versé selon les dispositions du Code des obligations, en application de l'article 324a, dont les principes réglementent le versement du salaire en cas d'empêchement du travailleur en raison de maladie, accident, etc. Dans certains secteurs d'activités économiques, l'indemnisation du salaire durant le congé maternité est prévue par convention collective ou par contrat de travail et généralement conclue dans le cadre d'une assurance collective d'entreprise.

Notre canton ne connaît aucun système d'assurance-maternité. Il offre cependant une prestation fondée sur le besoin aux mères domiciliées dans le canton : l'allocation de maternité, qui vise à leur assurer un minimum de revenu. Elle est versée aux mères domiciliées dans le canton qui sont de condition très modeste. La prestation compense la différence entre le revenu effectif et la limite de revenu fixée en 2002 à:

- 2500 francs par mois pour une personne seule;
- 3500 francs par mois pour un couple marié ou vivant maritalement.

A ces montants, s'ajoutent 670 francs par mois pour chaque enfant mineur à charge, l'enfant ouvrant le droit à cette prestation n'étant pas pris en considération.

Les limites de fortune se montent à:

- 75.000 francs pour les femmes seules;
- 100.000 francs pour un couple marié ou vivant maritalement.

La prestation est versée durant 12 mois dès la naissance d'un enfant. Cela représente 1,3 million de francs par année pour la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation, qui assume environ 90% des prestations.

2.3.1. Situation sur le plan fédéral

Sur le plan national, malgré les trois dernières tentatives infructueuses d'introduction d'une assurance-maternité fédérale, l'initiative parlementaire Triponez déposée le 20 juin 2001 est en cours de procédure d'examen parlementaire. Réunissant des cosignataires nombreux et soutenue par plusieurs importantes formations politiques, elle dispose d'excellentes chances d'aboutir. Le Conseil fédéral, en date du 6 novembre 2002, a officiellement apporté son soutien au projet.

Le projet Triponez prévoit d'insérer la couverture maternité dans la loi sur les allocations pour perte de gain militaire (LAPG). Il fixe la durée d'indemnisation à 14 semaines. Les prestations correspondent à 80% du revenu moyen pour les femmes salariées et indépendantes. Son entrée en vigueur est envisagée pour 2004.

L'assurance perte de gain (APG) est financée de façon paritaire par un taux fixé actuellement à 0,3% du salaire déterminant pour l'AVS. Selon les commentaires développant l'initiative, aucun relèvement des cotisations n'est prévu à court terme en raison des réserves considérables du fonds des APG. Pour assurer le financement de l'assurance-maternité, une augmentation du taux à 0,4% devrait suffire à moyenne et longue échéance.

Des conditions plus généreuses peuvent être prévues par les partenaires sociaux dans le cadre des conventions collectives.

2.4. Structures d'accueil

2.4.1. Appréciation générale

La pénurie en matière de places d'accueil extra-familial pour enfants est un fait avéré: les parents rencontrent à l'évidence beaucoup de difficultés pour placer leurs enfants à l'heure où l'évolution des structures familiales ne permet généralement plus une garde par des proches. Or, le responsable de la famille monoparentale, de même que les père et mère de la famille traditionnelle doivent ou choisissent de travailler, en prenant en compte leurs propres besoins, mais aussi ceux de l'économie.

Ce manque de places d'accueil a de multiples conséquences négatives: il pénalise les familles, en compliquant la gestion simultanée des activités familiales et professionnelles, décourageant certaines femmes de travailler ou de procréer. Les familles modestes sont évidemment touchées, la situation restreignant la possibilité de travailler dans la mesure souhaitée. L'absence ou le retrait de personnes valablement qualifiées du marché du travail est regrettable face aux efforts de formation consentis et à la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs économiques. Ces éléments sont connus et ont fait l'objet de discussions au sein du Grand Conseil dernièrement. Ils font partie des enjeux majeurs d'une politique familiale moderne.

En matière d'accueil d'enfants, les prestations prenant une terminologie variée, les récents débats aux chambres fédérales, ont clarifié les types d'offres en créant trois catégories de base: l'accueil collectif de jour, l'accueil familial de jour et l'accueil parascolaire. Dans notre canton, le Service des mineurs et des tutelles étant, au nom de la protection des mineurs, chargé de délivrer les autorisations d'exploitation des crèches et garderies du canton, il dispose d'un inventaire précis des lieux d'accueil du canton.

2.4.2. Accueil collectif de jour

Une soixantaine de crèches-garderies à plein temps, de crèches d'entreprise ou autres structures d'accueil fonctionnant à journées continues existent aujourd'hui dans le canton, offrant la possibilité de prendre le repas de midi sur place. Leur objectif principal est de permettre aux parents qui travaillent de placer leurs enfants dans un milieu d'accueil adéquat, favorisant l'épanouissement, la socialisation et l'autonomie de l'enfant. En outre, le développement du sens communautaire et le dépistage précoce d'éventuels problèmes sont facilités.

La capacité d'accueil, c'est à dire le nombre de places autorisées ou le nombre d'enfants pouvant être simultanément accueillis conformément à la grandeur des locaux et aux normes de sécurité, est aujourd'hui d'environ 650 places.

Il ne s'agit donc pas là de garderies à temps partiel, de haltes-garderies, de jardins d'enfants ou d'ateliers créatifs (ces deux dernières catégories ne faisant pas partie de l'école enfantine) appelés lieux d'accueil à temps d'ouverture restreint, motif pour lequel ils sont signalés ici, mais n'entrent pas en considération dans le cadre d'un véritable accueil de la petite enfance. Leur objectif est avant tout le développement de la socialisation ou de la créativité de l'enfant.

2.4.3. Accueil familial de jour

Ce type d'accueil, appelé dans notre canton "Mamans de jour", offre des avantages par sa souplesse, sa rapidité de mise en place et en général, sa proximité. On peut aussi parler de l'aspect d'intimité de ces placements par rapport à l'offre collective. Il y a peu de temps encore, aucune exigence de formation n'était requise, la socialisation et la stimulation de l'enfant ne tenant qu'au bon sens de la famille d'accueil.

Depuis cette année, les mamans de jour suivront un cours de sensibilisation à l'accueil pour être agréées dans leur fonction.

L'Association cantonale neuchâteloise des "Mamans de jour", constituée en 1990, fédère les activités des coordinatrices de district, lesquelles sont les relais entre familles placeuses et familles d'accueil après avoir sensibilisé ces dernières aux problèmes relatifs à la garde d'enfants. Grosso modo, l'association peut compter aujourd'hui sur une centaine de familles totalisant quelque 75.000 heures de garde.

2.4.4. Accueil parascolaire

Ce type d'accueil concerne les enfants en âge de scolarité et se caractérise par une offre d'activité en dehors des heures d'enseignement, soit le matin avant les cours, à midi et l'après-midi après l'école. Le canton de Neuchâtel n'est pas richement doté en la matière; seules quelques communes participent aujourd'hui à cet effort.

En bref, le Conseil d'Etat a choisi de soumettre à l'autorité une loi novatrice répondant aux exigences des accueils collectif de jour et familial de jour. L'accueil parascolaire sera évoqué dans une prochaine réponse à la motion Pierrette Erard 99.162, du 10 novembre 1999, "Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels", l'essentiel des dispositions y étant proposées portant plus particulièrement sur les adaptations de l'institution scolaire aux contraintes dues à l'exercice d'une profession.

3. PROGRAMME DE LEGISLATURE

3.1. Message politique

Au printemps 2002, le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil son programme de législature 2002-2005, programme politique dans lequel il annonce ce qu'il se propose de faire, accompagné d'un plan financier.

Une vision, une volonté, un pari sur l'avenir: c'est la ligne de force donnée par le Conseil d'Etat à son programme.

Le gouvernement a affiché sa volonté d'inverser les tendances défavorables, de lancer un pari sur un nouvel avenir autour d'un projet qui se veut mobilisateur et rassembleur, appuyé en cela par l'ensemble des acteurs privés et publics du canton.

L'organisation structurelle et spatiale, l'attractivité du canton, la cohésion sociale, le renforcement de l'efficacité des prestations de l'Etat et la recherche à terme d'un équilibre financier sont les cinq grands axes du Conseil d'Etat pour la législature 2002-2005.

Parvenir à terme à une maîtrise des finances de l'Etat est un point fort de la législature. Cet objectif devant être atteint non pas seulement par la rigueur et la restriction, mais aussi par la création de richesses et par le rayonnement des qualités des Neuchâteloises et Neuchâtelois.

Sur le plan financier, tout en relevant l'amélioration financière perceptible au travers des comptes 2000 et 2001 et la résorption du déficit structurel apparu au début des années nonante, le Conseil d'Etat n'a pas caché sa préoccupation quant à l'évolution à moyen terme des finances cantonales. Le report de charges de la Confédération sur les cantons, l'accroissement des prestations de l'Etat, le ralentissement conjoncturel et d'autres facteurs sont autant d'éléments de détérioration des perspectives financières de l'Etat.

Face à ce constat, le Conseil d'Etat a préféré une politique d'audace à une politique de repli, privilégiant une mobilisation de toutes les forces neuchâteloises afin de rendre le canton concurrentiel face aux cantons romands en matière de salaires et d'impôts plutôt que des coupes draconiennes dans les dépenses permettant d'atteindre l'équilibre financier à la fin de la législature.

3.2. Diminution de la fiscalité

La réduction de la fiscalité est un objectif du programme de législature car elle est une composante essentielle de l'attractivité du canton. Diminuer les impôts consiste à être compétitif avec les cantons voisins. Cette démarche s'accompagnant d'un effort sur la qualité des logements et sur l'accueil des nouveaux résidents.

Le Conseil d'Etat, volontairement, ne s'est pas montré plus précis sur la nature et la cible des baisses fiscales car les réflexions quant à une alternative à l'initiative fiscale et les travaux de la commission fiscalité sur l'imposition des successions étaient en cours. Il a néanmoins indiqué que les familles devraient être les principales bénéficiaires des allègements fiscaux qui seront consentis aux contribuables neuchâtelois.

3.3. Politique familiale

La promotion d'une politique familiale active est également un objectif du programme de législature dans la ligne d'un renforcement de la cohésion sociale.

Tout en relevant la nécessité de mettre en place, durant cette législature, les structures d'accueil de la petite enfance approuvées par le peuple, le Conseil d'Etat juge essentiel de développer une politique familiale tenant compte des réalités sociales d'aujourd'hui. Pour ce, il a l'intention

d'améliorer les structures d'accueil parascolaires (cantines) et harmoniser les horaires scolaires, ceci afin de concilier les exigences de la vie professionnelle et familiale.

Dans le cadre de l'initiative visant une contribution éducative, le gouvernement a annoncé sa volonté d'étudier une augmentation significative des allocations familiales actuelles pour répondre partiellement aux initiants.

4. TRAVAUX DU CONSEIL D'ETAT

4.1. Introduction

Le Conseil d'Etat a d'emblée concentré ses efforts et orienté ses travaux à la recherche d'une solution apte à répondre conjointement à l'initiative fiscale et à l'initiative sur une contribution éducative. Dans la ligne du programme de législature, il a souhaité combiner intelligemment une diminution de la fiscalité et l'introduction d'une contribution éducative au sein d'un contre-projet consensuel.

En effet, le gouvernement a décidé de proposer le rejet sans contre-projet des initiatives prônant l'introduction d'une assurance-maternité cantonale et demandant l'introduction de structures d'accueil et d'accompagnement de la petite enfance, de l'enfance et de l'adolescence, des améliorations significatives étant réalisées ou en voie de l'être très prochainement.

4.2. Rapport commun aux initiatives

Au début de cette législature, le Conseil d'Etat a décidé de privilégier une approche globale des problèmes posés par ces quatre initiatives.

Il a ainsi pris l'option de les traiter comme un ensemble auquel il convient d'apporter une réponse appropriée, tenant compte des développements les plus récents et notamment de la situation financière de l'Etat.

Il est apparu d'emblée que l'acceptation de ces initiatives aurait des conséquences très importantes sur les finances cantonales. Dès lors, par souci de simplicité et de clarté, le gouvernement a décidé, dans un seul et même rapport, de tenter de répondre aux demandes des initiants. Dans l'idéal, cette démarche aurait dû aboutir à une solution occasionnant un retrait des initiatives tout en ménageant les finances de l'Etat.

4.3. Assurance-maternité cantonale

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut rejeter l'initiative d'une assurance-maternité cantonale dans la perspective de la mise en application du projet fédéral, initié par Pierre Triponez, directeur de l'Union suisse des arts et métiers. Celui-ci rencontre une large adhésion et a d'excellentes chances d'aboutir. Au vu de l'état d'avancement des travaux, l'Office fédéral des assurances sociales espère son entrée en vigueur dans un délai relativement court, soit pour l'année 2004.

Le Canton de Neuchâtel n'a aucun avantage à innover aujourd'hui en la matière, ce qui voudrait dire mettre sur pied un dispositif administratif coûteux, régler une série de problèmes d'application et de coordination de droit aux assurances sociales fédérales, tels que les rencontre l'administration genevoise. Une solution coordonnée sur le plan national est préférable et a l'avantage de simplifier l'ensemble du dispositif et d'assurer une égalité de droit aux femmes de notre pays.

Le régime du financement de l'assurance-maternité par l'APG fait en effet appel à des institutions performantes, ayant fait leurs preuves. Les surcoûts administratifs seront limités au maximum.

Le projet fédéral vise un congé maternité de quatorze semaines et une allocation de base de 80%. Il devrait permettre de couvrir suffisamment les besoins des femmes et de combler les lacunes actuelles de la politique familiale.

Dans l'attente de sa mise en application, l'allocation de maternité fondée sur le principe du besoin et versée de manière ciblée, permet d'améliorer la situation des familles les plus démunies. Elle évite d'amener les femmes à l'assistance suite à une naissance. La Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales a versé en 2001 près de 1.309.500 francs à titre de prestations de maternité. Près de cent décisions d'octroi ont été prononcées durant cet exercice.

L'évaluation du montant des prestations à verser dans le cadre d'une assurance-maternité n'est pas aisée car aucune donnée fiable n'existe quant au nombre de femmes actives ayant accouché et quant à leur salaire déterminant. Toutefois, sur la base d'hypothèses et des données disponibles, il est possible d'estimer le coût d'une telle assurance à environ 18 millions de francs par année.

La mise en œuvre d'une assurance-maternité dans le canton de Neuchâtel impliquerait un taux de cotisation prélevé sur les salaires de près de 0,43%, sans compter les frais administratifs.

Il n'est dès lors pas opportun d'exiger des efforts financiers supplémentaires pour un dispositif qui sera vraisemblablement financé par l'assurance perte de gain militaire fédérale. Il est préférable que la solidarité entre assurés soit instaurée sur le plan national et que le financement des charges soit supporté équitablement par l'ensemble des acteurs économiques de notre pays.

4.4. Structures d'accueil de la petite enfance

Le chantier de l'accueil de la petite enfance étant maintenant ouvert, le Conseil d'Etat, étayé par l'aval du Grand Conseil, et par le véritable plébiscite du peuple (78% d'opinions favorables), pense avoir répondu aux attentes évoquées par l'initiative dites des structures d'accueil de la petite enfance, et ceci malgré l'absence de soutien concret actuel en matière d'accueil parascolaire.

En acceptant la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance, le Grand Conseil, le 10 février 2001, puis le peuple, le 10 juin 2001, ont souhaité mettre à disposition de la population une offre de places d'accueil respectueuses d'un encadrement de qualité dans toutes les régions du canton, en proportion avec la demande, pour les enfants dès leur naissance, jusqu'à leur entrée à l'école obligatoire et au-delà.

Le coût de l'accueil est réparti entre les parents, selon un barème proportionnel au revenu, fixé par leur commune de domicile, lesdites communes et l'Etat, qui prend en charge au moins 20% des salaires du personnel au bénéfice d'une formation reconnue. La participation des parents est fixée par un barème communal, sur la base d'une référence cantonale établie d'entente avec l'Association des communes neuchâteloises (ACN).

Le Conseil d'Etat souhaite que soient offertes, dans les cinq ans, 2000 places d'accueil de la petite enfance dans toutes les régions du canton, sans compter l'apport des Mamans de jour. Cet objectif sera évidemment étayé par le résultat des études effectuées pour aboutir au plan cantonal d'équipement.

Les charges financières des différents partenaires de l'accueil de la petite enfance sont connues, elles ont été chiffrées dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 20 décembre 2000. Rappelons que les 2000 places prévues en 2005 occasionneront un coût total de 32,2 millions de francs, dont 12 millions de francs à charge des parents, 15,6 millions de francs à charge des communes et 4,6 millions de francs à charge de l'Etat.

Les subventions de l'Etat prévues en 2002 et 2003 sont respectivement de 1,75 et 2,47 millions de francs.

Dans le domaine de l'enfance et de l'adolescence, le Conseil d'Etat suit avec intérêt les efforts des communes, notamment des villes, entrepris depuis quelques temps déjà. Au niveau fédéral, il

porte une attention soutenue aux débats relatifs à l'initiative parlementaire Fehr qui vise la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial par le biais d'incitations financières.

Sur le plan financier, il n'est pas possible de chiffrer le coût, même par une estimation sommaire, de telles structures sans définir les contours que doivent prendre les mesures de soutien à l'enfance et à l'adolescence.

De manière générale, le gouvernement estime donc qu'une réponse appropriée a été donnée, ou va l'être sous peu, aux demandes des initiants.

4.5. Projet de contre-projet orienté "fiscalité"

Une synthèse se trouve en annexe (annexe 1).

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a étudié un projet de contre-projet ayant pour objectif majeur d'être une alternative solide à l'initiative fiscale, alternative axée pour l'essentiel sur un allègement fiscal ciblé sur les familles.

Cette proposition est née d'un double constat: la réalité fiscale du canton de Neuchâtel et les éléments discutables de l'initiative de la chambre du commerce et de l'industrie.

En matière de réalité fiscale, une comparaison intercantonale Neuchâtel – cantons romands et Berne, réalisée par le service des contributions (sur la base de catégories de contribuables et d'une pondération tenant compte des coefficients appliqués aux barèmes de référence pour l'impôt cantonal et communal), donne une image assez fidèle de la charge fiscale cantonale.

Le résultat montre clairement que la catégorie des contribuables mariés avec deux enfants (famille représentative) est celle où la charge fiscale du canton de Neuchâtel est la plus élevée pratiquement à tous les niveaux de revenu.

Elle est également plus élevée qu'ailleurs pour d'autres catégories de contribuables, mais pas à tous les niveaux de revenus (les revenus entre 50.000 et 200.000 francs sont les plus taxés).

La situation des rentiers mariés est par contre plus favorable puisque ceux-ci sont généralement moins fortement taxés que dans les autres cantons.

L'initiative "pour une réduction des impôts pour tous" pose différents problèmes:

- son coût est insupportable pour les finances de l'Etat (69 millions de francs pour le canton – 33 millions la première année, 51 millions la deuxième année, 69 millions la troisième année) et des communes (pour un montant à peu près équivalent);
- la réduction linéaire de l'impôt sur le revenu ne tient pas compte de la capacité contributive et profite avant tout aux contribuables à revenu élevé (au-delà de 200'000 francs) qui ne sont pas systématiquement les plus fortement imposés de Suisse;
- l'atténuation de la charge fiscale des classes moyennes et en particulier des familles est insuffisante;
- une nouvelle baisse du taux de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales est inopportune (taux abaissé de 18,5% à 10% au 1^{er} janvier 2001) et s'élèverait à 15 millions de francs.

Sur la base de ces considérations, un rapport a été établi préconisant dans les grandes lignes:

- une baisse linéaire de la fiscalité de 6% (sur trois ans) sur le revenu;
- une réduction de 10% du taux de l'impôt sur le capital.

Par ailleurs, un renforcement important des déductions sociales pour les familles, à savoir:

- hausse de la déduction pour charge de famille (Neuchâtel est inférieure à la moyenne suisse), soit un montant de 4500 francs par enfant;
- introduction d'une déduction pour frais de garde de 2000 francs par enfant (22 cantons l'offrent déjà);
- hausse de la déduction des primes pour l'assurance maladie obligatoire, déduction selon un forfait fixé annuellement par le Conseil d'Etat, basé sur la moyenne des primes dans le canton.

Le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière sur cette proposition car son coût est élevé (50 millions de francs) et son contenu n'est pas une réponse appropriée à l'initiative demandant l'introduction d'une contribution éducative.

Rappelons en outre que toute baisse fiscale trouve son équivalent au niveau des communes.

4.6. Projet de contre-projet orienté "contribution éducative et fiscalité"

Une synthèse se trouve en annexe (annexe II).

Dans un deuxième temps, le Conseil d'Etat a étudié un projet de contre-projet ayant pour objectif majeur l'introduction d'une contribution éducative qui reprend le système actuel d'allocations familiales en y ajoutant un complément neuchâtelois et une baisse de la fiscalité à hauteur globale de 25 millions de francs.

Le postulat de base de ce projet part du principe que la politique familiale devrait reposer sur deux piliers: un pilier de compensation qui reconnaît le rôle social de la famille dans la présence et l'éducation des enfants et un pilier de soutien aux familles dont la situation économique est précaire.

D'après diverses études, une juste allocation pour enfant devrait se monter à 500 francs par mois et par enfant, quelle que soit la situation personnelle et professionnelle des parents et quel que soit le nombre d'enfants.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat a pris connaissance de différentes variantes combinant montant et financement de la contribution éducative. Toutes ces variantes reposaient sur trois principes identiques:

- introduction du principe d'universalité des allocations familiales: chaque enfant dont un parent est domicilié dans le canton touche une allocation familiale compensant le coût qui devrait être à charge de la société. Cette modification vise aussi à corriger le fait que de nombreux enfants ne sont actuellement pas couverts par les allocations familiales, en raison du statut professionnel des parents;
- création d'un complément neuchâtelois aux allocations familiales pour renforcer l'aide aux familles avec enfants par une aide active, en remplacement de l'aide passive que représentent les déductions;
- suppression ou diminution de la déduction fiscale pour charge de famille.

Dans l'intention de limiter autant que possible le coût de cette opération pour l'Etat, le gouvernement est parvenu à un projet de contre-projet comprenant six mesures en deux projets de loi.

Sur le plan familial:

- introduction d'une allocation de 260 francs par mois et par enfant, pour tous les enfants;
- diminution des déductions fiscales pour charge de famille (déduction ramenée à 1000 francs par enfant).

Sur le plan fiscal:

- réduction des taux de base sur le revenu de 3% (sur trois ans);
- introduction d'une déduction pour frais de garde de 2000 francs par enfant;
- hausse de la déduction des primes pour l'assurance maladie obligatoire, déduction selon un forfait fixé annuellement par le Conseil d'Etat, basé sur la moyenne des primes dans le canton;
- réduction de 10% du taux de l'impôt sur le capital.

Pour financer cette contribution éducative, il faut augmenter la cotisation des employeurs (de 2% à 2,65%), introduire une cotisation auprès des salariés (0,3%) et auprès des indépendants (2,65%). La participation de l'Etat se situe à hauteur de 13 millions de francs environ, participation en principe financée par la fiscalisation de la contribution éducative. L'incidence sur l'économie neuchâteloise est estimée à environ 50 millions de francs : 24 millions pour la cotisation supplémentaire des employeurs, 15 millions pour la cotisation des indépendants, 11 millions pour la cotisation des salariés.

Globalement, en tenant compte des mesures fiscales, les conséquences sur les finances cantonales peuvent être estimées à environ 25 millions de francs, correspondant pour l'essentiel à des pertes de recettes fiscales.

Il est à relever, par opposition à ce montant, qu'il n'est pas possible de chiffrer le coût de l'initiative socialiste pour une contribution éducative puisque cette dernière est formulée en termes généraux et ne fixe pas le montant de l'allocation. Néanmoins, par extrapolation, en prenant comme hypothèse une allocation de 500 francs par mois pour le premier enfant, 300 francs par mois pour les suivants, et toute chose restant égale par ailleurs (à l'exception de l'introduction d'un taux de cotisation de 2% pour les indépendants), on parvient à une charge estimée à 60 millions de francs pour l'Etat.

Il est important de préciser qu'il s'agit d'une interprétation tout à fait discutable de l'initiative. Une allocation unique de 300 francs par enfant calculée selon les mêmes critères occasionnerait un coût d'environ 16 millions de francs à l'Etat.

En maintenant donc le taux de cotisation des employeurs à 2%, en renonçant à une cotisation des salariés, en introduisant un taux de cotisation pour les indépendants de 2% et en prenant comme hypothèse une allocation unique de 300 francs ou une option de 500 francs/300 francs, on obtient une charge pour l'Etat allant d'environ 20 à 60 millions de francs.

Le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière sur cette proposition car elle accroît sensiblement les charges sur l'économie et sur les finances cantonales. Sur le plan du contenu, elle n'est pas une réponse appropriée à l'initiative fiscale.

5. CONTEXTE FINANCIER

5.1. Bilan des dix dernières années

Depuis dix ans, notre pays, mais aussi dans une moindre mesure l'ensemble des pays européens, a connu une période de stagnation économique importante. On constate tout au long de la décennie passée que la croissance en Suisse est restée faible, voir négative, et dans tous les cas nettement inférieure à la croissance qu'ont connus les pays européens et les pays de l'OCDE en général.

Cette situation a notamment dépendu de la politique économique mise en place au niveau national, qui n'a sans doute pas toujours été la plus adaptée, tout au moins au début des années 1990.

Cette situation économique difficile a eu des répercussions importantes sur toutes les collectivités publiques du pays. Ce contexte macroéconomique défavorable a eu des conséquences encore plus importantes dans les cantons qui, comme Neuchâtel, dépendent fortement des exportations de biens et marchandises.

Durant ces dix années, le Conseil d'Etat a été appelé à tenir la barre et à gérer une collectivité publique dépendante de facteurs externes négatifs.

Depuis 1991, les comptes de l'Etat sont déficitaires. Jusqu'en 1998, les excédents de charges sont demeurés constamment proches ou au-dessus de 40 millions de francs (65 millions en 1993).

De 1991 à 2001, la somme des déficits cumulés a dépassé 430 millions de francs.

La croissance de la dette consolidée de l'Etat est un phénomène relativement récent. D'un peu plus de 500 millions de francs à la fin des années quatre-vingt, elle a progressé d'un milliard depuis lors. Le découvert à l'actif du bilan a augmenté de 400 millions de francs.

En termes d'investissements, un effort considérable a été effectué dès la fin des années quatre-vingt dans le but d'améliorer les infrastructures sur le plan routier et sur le plan de la formation du canton. Le volume des investissements nets a augmenté fortement, plus de 140 millions en 1992, pour se maintenir entre 80 et 100 millions de francs.

Cette évolution a entraîné une forte insuffisance de financement et par conséquent un accroissement rapide de l'endettement. De 1991 à 1993, l'Etat a même dû emprunter pour couvrir les dépenses de fonctionnement.

Les causes de ce déséquilibre sont à la fois structurelles et conjoncturelles, touchant les revenus, en particulier les recettes fiscales, aussi bien que les charges.

Sur le plan structurel, il faut évoquer l'accroissement majeur des subventions accordées (instruction publique, santé, homes, établissements spécialisés), la réduction de 8% de l'impôt direct cantonal dès 1989, l'introduction du 13^e salaire en 1990-1991 et, de manière générale, l'augmentation des tâches confiées à l'Etat.

Conscients de cette situation préoccupante, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil n'ont pas tardé à mettre en place de nombreuses mesures d'allègement, durables ou temporaires.

Le Grand Conseil a été saisi d'une douzaine de rapports à ce sujet. Le Conseil d'Etat a en outre adopté une politique budgétaire restrictive en vue de maîtriser les dépenses de fonctionnement de l'administration. Des restructurations de services ou d'institutions ont été mises en œuvre ou sont en cours.

Dans l'application de ces mesures, le Conseil d'Etat a toujours visé une juste symétrie des sacrifices, s'efforçant de répartir équitablement l'effort demandé entre la fonction publique, les bénéficiaires de subventions, en particulier les communes, et les contribuables.

Ces mesures ont permis de combler pour l'essentiel le déficit structurel du budget. Avec l'amélioration de la conjoncture, laissant entrevoir une évolution plus favorable des recettes fiscales et une réduction des charges liées à la crise, l'équilibre budgétaire semblait dès lors pouvoir être atteint.

Durant cette même période, la situation financière des communes a évolué, globalement, de manière plus favorable. Les comptes de fonctionnement ont souvent clôturé près de l'équilibre. Sur le plan des investissements, les communes ont accompli des efforts importants, la dette consolidée passant de 1 milliard en 1990 à 1,7 milliard en 2000.

5.2. Situation actuelle

Les comptes 2000 et 2001 ont soldé avec des résultats encourageants laissant à penser que le déficit structurel avait pour l'essentiel pu être résorbé et que l'évolution conjoncturelle se chargerait de faire sortir le canton de la spirale des déficits.

Malheureusement, cette tendance n'est en rien confirmée par le plan financier 2003-2005, par l'évaluation du résultat des comptes 2002 et par l'élaboration du budget 2003.

5.2.1. Evaluation du résultat probable des comptes 2002

Les comptes 2002 devraient clôturer avec un résultat nettement plus déficitaire que ne le prévoyait le budget.

Le conditionnel est bien entendu de mise car l'évaluation du résultat probable repose sur l'estimation prévisible des charges et des revenus par les services eux-mêmes et n'a donc de valeur que dans la mesure où ces estimations sont suffisamment fiables.

L'excédent de charges prévu par le budget, soit 37,2 millions de francs, pourrait être alourdi par des charges supplémentaires et des diminutions de recettes.

Au niveau des charges brutes, l'accroissement attendu résulte essentiellement des subventions accordées, notamment les charges hospitalières et LESPAs, les charges d'aide matérielle, le forfait fédéral AI et les prestations complémentaires AI. La hausse brute des secteurs hospitalier et LESPAs ne devrait toutefois agir que très faiblement sur le résultat des comptes 2002 puisque ces charges supplémentaires devraient être compensées par des recettes complémentaires.

Au niveau des revenus, les recettes fiscales ont été revues à la baisse, en particulier pour ce qui est de l'imposition des personnes morales (impôt sur le bénéfice), des lods et droits successoraux. Les allègements fiscaux décidés préalablement ne sont pas étrangers à ces résultats.

Même si à ce stade de l'exercice budgétaire, les prévisions sur les recettes fiscales sont encore quelque peu aléatoires, le Conseil d'Etat est immédiatement intervenu en adoptant les mesures suivantes:

- renoncement, sous l'angle du bon sens, à tout crédit complémentaire et supplémentaire d'ici la fin de l'année 2002;
- introduction d'un délai de carence de trois mois pour tout poste à repourvoir;
- réexamen des dépenses dans le domaine des biens et services;
- réduction des subventions aux institutions dans le domaine du social et de la santé.

5.2.2. Budget 2003

Le budget 2003 de l'Etat affiche un déficit de 44,8 millions de francs, d'ores et déjà péjoré d'un montant de 9,3 millions de francs au titre de l'entrée en vigueur de la loi sur les successions au 1^{er} janvier 2003, décidée par le Grand Conseil à la session d'octobre 2002.

Ce budget marque une nouvelle dégradation de la situation financière de l'Etat et confirme ainsi les perspectives préoccupantes qui se dégagent du plan financier de la législature 2002-2005.

La détérioration des perspectives financières provient essentiellement des nouveaux engagements financiers et des décisions récentes concernant l'amélioration des prestations de l'Etat. Les subventions accordées (augmentation de 67 millions de francs entre 2002 et 2003) et l'amélioration réelle des salaires de la fonction publique (dépenses supplémentaires de quelque 20 millions de francs) en sont les causes principales.

A cela, il faut ajouter le ralentissement conjoncturel qui affecte les bénéfices des entreprises et par là-même le rendement des recettes fiscales.

Il est essentiel de souligner que le résultat budgétaire 2003, bien qu'inquiétant, n'a pu être atteint que grâce à un catalogue de mesures immédiates permettant une économie de 23,3 millions de francs. Diverses mesures temporaires qui relèvent de la compétence du Grand Conseil font l'objet d'un rapport accompagnant le budget. Par ailleurs, celui-ci est appelé à se prononcer sur deux autres rapports qui apportent des améliorations structurelles, l'un concernant les subventions aux établissements spécialisés et l'autre le tarif des émoluments du registre foncier.

5.3. Perspectives

Comparativement aux budgets et aux comptes précédents, le budget 2003 marque une inversion de tendance, déjà constatée dans le cadre du plan financier.

En effet, les perspectives laissent apparaître un nouveau déséquilibre susceptible, à défaut de mesures énergiques, d'entraîner les finances de l'Etat sur la voie des déficits pour plusieurs années.

Le financement de nouvelles prestations de l'Etat, les nouvelles charges imposées par la Confédération (compensées partiellement par les bénéfices de la BNS), la réduction de la fiscalité (personnes morales en 2001, droits de succession en 2003), la revalorisation des salaires de la fonction publique ainsi que la mise en œuvre du programme de législature sont les principaux facteurs de résurgence d'un déséquilibre durable.

En soi, le canton de Neuchâtel n'est pas un cas particulier. La majeure partie des collectivités publiques souffrent du ralentissement conjoncturel et revoient leurs prévisions budgétaires à la baisse. Toutefois, cette réalité prend d'autant plus d'acuité dans un canton très endetté, à faible capacité d'autofinancement.

Il va de soi que si l'Etat ne parvient pas à équilibrer ses comptes, voire à réaliser des excédents de revenus, la capacité d'autofinancement restera faible, l'endettement augmentera encore, ce d'autant plus si le volume des investissements prévus demeure à un niveau élevé.

Un endettement excessif n'est pas sans danger car il entraîne des charges d'intérêt élevées qui limitent la marge de manœuvre de l'Etat, plus particulièrement en période de crise économique lorsqu'il faudrait donner des impulsions à travers la politique budgétaire.

Or, il faut rappeler que la dette consolidée, en fonction de l'insuffisance annuelle de financement qui se dégageait du plan financier aurait augmenté (avant mesures d'économies), de 246 millions de francs entre 2001 et 2005 pour atteindre ainsi 1743 millions de francs. Cette évolution inquiétante a pu être freinée grâce à un train de mesures d'assainissement conséquent qui a permis de ramener l'excédent de charges prévu, 73,3 millions en 2003 – 61,3 millions en 2004 – 54,7 millions en 2005, à respectivement 56,9 millions, 37,9 millions et 24,6 millions.

L'insuffisance de financement dans cette hypothèse évoluant comme suit :

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

En définitive, le Conseil d'Etat ne peut que constater que les perspectives financières sont moroses, renforcées encore par le tassement conjoncturel. A l'évidence, de nouvelles mesures d'assainissement s'imposent. Elles seront présentées au Grand Conseil dans le courant de l'année 2003.

6. CONTEXTE ECONOMIQUE

6.1. Optimisme conjoncturel

Du printemps 1999 au printemps 2001, l'économie mondiale s'est trouvée en pleine expansion. En l'an 2000, le PIB a augmenté de plus de 3% en moyenne dans la plupart des pays de l'OCDE, la Suisse affichant un taux de croissance de 3,2% (le meilleur de ces dix dernières années). Les prévisions pour l'an 2001 se sont également révélées positives, les instituts de prévisions conjoncturelles estimant la croissance entre 2% et 2,5%.

A l'automne 2001, l'économie mondiale montre des signes d'essoufflement jugés passagers par la plupart des analystes qui tablent sur une reprise de l'économie américaine au premier semestre 2002 entraînant avec elle les pays européens. L'optimisme restait donc de mise.

Au moment d'élaborer le plan financier, au printemps 2002, la reprise économique n'est pas remise en question, elle est retardée au second semestre 2002. En Suisse, la croissance a certes fléchi dans le courant de 2001 mais les signes d'amélioration sont, semble-t-il, là, même s'ils paraissent plus timides qu'aux Etats-Unis et dans la zone euro. Des taux d'intérêt favorables, une faible inflation et une probable reprise de la demande mondiale forment de solides conditions pour une reprise conjoncturelle.

Ces prévisions optimistes sont valables pour le canton de Neuchâtel dont la prospérité dépend, de par son caractère industriel, essentiellement de ses exportations.

Les analystes économiques, dans leur majorité, annoncent alors la fin de la récession, jugeant celle-ci brève et finalement peu marquée comparativement à la longue période de crise des années nonante.

6.2. Réalités et perspectives économiques

L'optimisme conjoncturel n'a pas été et n'est pas encore confirmé par la réalité des chiffres. Bien au contraire, après une année 2000 particulièrement dynamique, l'année 2001 se caractérise par un ralentissement sensible des activités économiques en Suisse qui résulte notamment du retournement de tendance sur les marchés des capitaux, du recul des investissements et plus généralement, du marasme économique au niveau international.

L'année 2001 affichant finalement un taux de croissance du produit intérieur brut de 0,9%, très éloigné des prévisions.

Durant l'été 2002, divers signes indiquent un certain ralentissement dans le processus de relance. Celui-ci semble s'être passagèrement essoufflé, en particulier aux Etats-Unis.

Dès la fin 2001, le climat de la consommation s'est nettement détérioré en Suisse, se posant à -17 points en octobre 2001. L'année 2002 n'a pas connu de regain de confiance des consommateurs, puisque l'indice du climat à la consommation est resté négatif tout au long de l'année. Il faut remonter à 1997 pour trouver un climat aussi détérioré. En octobre 2002, l'indice s'est posé à -39 points, indiquant que le moral des consommateurs s'est encore dégradé durant l'année.

En fin de compte, la croissance sera de toute évidence très faible en 2002, les prévisions actuelles allant de - 0,2% pour le plus pessimiste (Créa) à 0,5% pour le plus optimiste (SECO).

Les prévisions pour 2003 vont dans le sens d'une amélioration qui s'accroîtra au cours de l'année. La reprise tant annoncée et tant différée est dorénavant attendue au plus tôt dans le courant de l'année prochaine.

D'après les experts, le potentiel d'amélioration conjoncturelle durable demeure entier. Estimé à 1,7%, le taux de croissance continuera d'être porté essentiellement par la demande indigène et

part de l'hypothèse que la conjoncture s'améliorera sensiblement au sein de l'UE et que le cours réel du franc ne se raffermira pas davantage.

Toutefois, les facteurs de risque demeurent nombreux: incertitudes géopolitiques, risque accru de perturbation au niveau de l'approvisionnement en pétrole, fluctuations boursières, taux d'épargne des ménages américains. Des facteurs qui ont une incidence sur le degré de confiance des consommateurs et des investisseurs.

Dans le canton de Neuchâtel, l'appréciation des milieux économiques quant à la marche des affaires demeure relativement positive. Mais l'utilisation des capacités de production reste insuffisante et l'absence de véritable reprise pèse sur l'emploi.

La timide reprise amorcée en Suisse n'a pour l'instant pas été ressentie dans le canton. Durant le premier semestre 2002, le ralentissement conjoncturel s'est poursuivi, tout particulièrement dans le secteur des machines et des télécommunications, alors que les secteurs du technico et biomédical et de l'horlogerie se portent mieux. Par ailleurs, la valeur du franc suisse handicape une économie neuchâteloise tournée vers l'exportation.

7. CONCLUSION

7.1. Objectifs maintenus

Le Conseil d'Etat est toujours convaincu de la nécessité de réduire la charge fiscale et de soutenir activement les familles. Il ne remet pas en cause les objectifs fixés dans le cadre du programme de législation. Il se doit de les différer.

Il est évident que tout objectif défini prend toute sa dimension au moment où il s'agit de concrétiser, de transformer l'objectif en choix opérationnels et en mesures concrètes.

Le programme de législation est un programme politique s'articulant autour de grands axes et d'objectifs majeurs. Il est le fruit d'une réflexion approfondie et devient le fil conducteur de l'action gouvernementale. Mais cela ne signifie en rien que les objectifs énoncés pourront sans autre être atteints en faisant une totale abstraction du contexte, de paramètres nouveaux ou inattendus et de données apparaissant lorsqu'on entre dans le domaine des études détaillées.

Remettre en cause le calendrier des réalisations, sans changer les objectifs, en fonction d'un contexte modifié et de paramètres non évalués jusqu'alors, n'a en soi rien de particulier et rien de nouveau. Il s'agit d'un processus tout à fait naturel.

Dans le présent cas de figure, les objectifs ne sont pas remis en question. Le Conseil d'Etat affirme uniquement qu'il n'a pas les moyens de les atteindre dans un délai rapproché.

En l'occurrence, c'est une attitude raisonnable, courageuse mais surtout responsable. Réaliser aujourd'hui, à tout prix, les objectifs fixés par unique souci de crédibilité serait par contre une attitude totalement irresponsable.

L'idéal eût bien entendu consisté à réunir harmonieusement une réduction conséquente de la fiscalité avec l'introduction d'une allocation familiale substantielle dans l'optique de provoquer un retrait des initiatives à l'ordre du jour. Théoriquement, cette opération est tout à fait réalisable mais son coût est insupportable.

Le Conseil d'Etat a longuement tenté de trouver l'adéquation entre d'un côté, la nécessité d'élaborer un contre-projet qui soit une alternative crédible aux initiatives et de l'autre côté, la nécessité d'atténuer autant que possible les incidences financières de ce même contre-projet. Cette adéquation, le Conseil d'Etat ne l'a pas trouvée.

7.2. Impasse financière

Au préalable, il est indispensable de rappeler que l'acceptation des quatre initiatives aurait des conséquences dramatiques sur les finances cantonales.

Le coût de ces initiatives, pour l'Etat, à l'horizon 2006, peut être estimé à 110 - 150 millions de francs, soit:

- 70 millions de francs pour l'initiative fiscale;
- 18 millions de francs pour une assurance-maternité cantonale;
- 20-60 millions de francs pour une contribution éducative (estimation sommaire).

Il est impossible, comme mentionné précédemment, de chiffrer le coût des structures d'accueil pour l'enfance et l'adolescence.

Cette charge supplémentaire représenterait environ 7 à 10% des charges totales du budget 2003. Il est clair que le Conseil d'Etat n'aurait pas d'autre choix que de procéder à des coupes drastiques et douloureuses dans tous les domaines qui mettraient en péril la cohésion sociale de ce canton et entameraient pour longtemps son potentiel de développement.

Proposer un contre-projet qui péjore tout de même les finances de l'Etat (à hauteur de 25 à 50 millions de francs) et qui ne garantit aucunement le retrait de l'une ou l'autre initiative, a fortiori toutes les initiatives, n'est pas une alternative crédible et raisonnable.

Au moment de l'élaboration du programme de législature et du plan financier, le Conseil d'Etat partait de l'idée, soutenu en cela par les prévisions économiques, que le ralentissement conjoncturel n'était que passager et que les résultats du plan financier, certes préoccupants, s'amélioreraient du fait de la croissance économique.

Or, il est incontestable que le contexte économique a changé en quelques mois, l'optimisme ayant fait place au pessimisme.

Le contexte financier s'est lui aussi modifié en quelques mois. Ce n'est qu'au mois d'août que le Conseil d'Etat a pris connaissance avec inquiétude de l'évaluation du résultat probable des comptes 2002. C'est au mois de septembre que le Conseil d'Etat a bouclé le budget 2003 avec un résultat déficitaire inquiétant malgré l'adoption d'un paquet de mesures visant à améliorer la situation financière de l'Etat qui n'a pu être contenu dans les limites fixées pour la planification financière que grâce à un premier paquet de mesures visant à l'amélioration de la situation financière de l'Etat.

Dans sa réflexion, le Conseil d'Etat tient également compte des préoccupations, inquiétudes et critiques du Grand Conseil et de la Commission de gestion et des finances exprimées au travers du plan financier et de la préparation du budget 2003. Il n'oublie pas non plus que le canton de Neuchâtel est un des cantons les plus endettés du pays (9000 francs par habitant) que sa capacité financière est limitée et que les causes des déséquilibres des finances publiques enregistrés ces dix dernières années sont tant structurelles (réduction de 8% de l'impôt direct cantonal dès 1989, accroissement des subventions accordées) que conjoncturelles.

Finalement, le gouvernement a conclu qu'il n'avait pas d'autre choix que de s'opposer à l'ensemble des initiatives.

Gouverner, c'est prévoir mais gouverner, c'est aussi choisir.

Le Conseil d'Etat a choisi la voie de la raison. Il recommande au Grand Conseil d'en faire de même.

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

Neuchâtel, le 27 novembre 2002

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. HIRSCHY

Le chancelier,
J.-M. REBER

Décret
soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale
"Pour une réduction des impôts pour tous"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 107, alinéa 4, et 110 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 27 novembre 2002,

décrète:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour une réduction des impôts pour tous", présentée sous la forme d'un projet rédigé comme suit:

Les citoyens soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Neuchâtel, en vertu de l'article 38 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 21 novembre 1858 et des articles 98 à 112 de la loi cantonale sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, proposent les modifications suivantes de la loi sur les Contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000:

I

Le Titre II, Chapitre 5, de la LCdir est complété comme suit:

Réduction de l'impôt	Art. 40a (nouveau)
a) principe	¹ L'impôt de base sur le revenu dû par les personnes physiques pour une période fiscale, calculé selon le barème de l'article 40 de la LCdir, est diminué de 12% selon les étapes suivantes:
b) étapes	² Dès la première année de l'entrée en vigueur des présentes dispositions, cette diminution prend effet pour une première tranche de 4%.
	³ Dès la deuxième année, une nouvelle diminution prend effet pour une tranche de 4%.
	⁴ A partir de la troisième année, la diminution prend effet pour la troisième tranche de 4%.

II

L'article 94 de la loi sur les Contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, est modifié comme suit:

Sociétés de
capitaux et
coopératives
En général

Art. 94

*L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés
coopératives est de 7,5% du bénéfice net (alinéa unique).*

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 4 ¹Le présent décret entre en vigueur immédiatement.

²Il n'est pas soumis au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation du présent décret.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Décret
soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale
"Structures d'accueil"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 107, alinéa 4, et 110 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 27 novembre 2002,

décète:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Structures d'accueil", présentée sous la forme d'une proposition générale rédigée comme suit:

Constatant:

- *l'augmentation régulière des charges familiales;*
- *le besoin de structures éducatives complémentaires à l'école;*
- *l'inadaptation de la politique familiale aux besoins des enfants, de la famille et du partage des tâches entre femmes et hommes.*

Les citoyennes et citoyens soussigné(e)s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour une véritable politique familiale, comprenant le soutien aux structures d'encadrement, selon les principes suivants:

En collaboration avec les communes, l'Etat organise des structures d'accueil et d'accompagnement de la petite enfance, de l'enfance et de l'adolescence. Les horaires des structures d'accueil et des écoles sont coordonnés pour répondre aux besoins des familles.

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 4 ¹Le présent décret entre en vigueur immédiatement.

²Il n'est pas soumis au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation du présent décret.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Décret
soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale
"Assurance-maternité cantonale"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 107, alinéa 4, et 110 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 27 novembre 2002,

décède:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Assurance-maternité cantonale", présentée sous la forme d'une proposition générale rédigée comme suit:

Constatant:

- l'augmentation régulière des charges familiales;*
- l'approbation par le peuple neuchâtelois, mais le refus par le peuple suisse, de l'assurance-maternité;*
- l'inadaptation de la politique familiale aux besoins des enfants et des familles;*
- la nécessité de favoriser le partage des tâches entre femmes et hommes.*

Les citoyennes et citoyens soussigné(e)s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour une véritable politique familiale, comprenant la création d'une assurance-maternité cantonale, selon le principe suivant:

Pour compléter les systèmes existants, le canton crée une assurance-maternité de 16 semaines, dès l'accouchement, pour toutes les femmes domiciliées sur territoire neuchâtelois.

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 4 ¹Le présent décret entre en vigueur immédiatement.

²Il n'est pas soumis au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation du présent décret.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Décret
soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale
"Contribution éducative"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu les articles 107, alinéa 4, et 110 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 27 novembre 2002,
décrète:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Contribution éducative", présentée sous la forme d'une proposition générale rédigée comme suit:

Constatant:

- *l'augmentation régulière des charges familiales;*
- *l'inadaptation de la politique familiale aux besoins des enfants et des familles;*
- *la nécessité de favoriser le partage des tâches entre femmes et hommes.*

Les citoyennes et citoyens soussigné(e)s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour une véritable politique familiale, comprenant un système de contribution éducative, selon les principes suivants:

Jusqu'à 16 ans, chaque enfant dont un des parents au moins est domicilié sur territoire neuchâtelois a droit à une contribution mensuelle couvrant le minimum vital.

Dès l'âge de 16 ans, mais au plus tard jusqu'à 25 ans, chaque jeune adulte en formation qui est, ainsi que l'un de ses parents au moins, domicilié sur territoire neuchâtelois, a droit à une contribution mensuelle couvrant le minimum vital.

La contribution éducative est imposable et remplace les systèmes existants d'allocations familiales et de déductions fiscales.

Le financement est assuré par:

- *une cotisation versée par les employeurs (au minimum 2% de la masse salariale);*
- *une cotisation versée par les travailleurs indépendants (au minimum 2% du revenu);*
- *une contribution des pouvoirs publics.*

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 4 ¹Le présent décret entre en vigueur immédiatement.

²Il n'est pas soumis au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation du présent décret.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président,

Les secrétaires,

ANNEXES

Annexe I

SYNTHESE DU PROJET DE CONTRE-PROJET ORIENTE "FISCALITE"

1. L'INITIATIVE

Une analyse comparée de la fiscalité dans le canton de Neuchâtel et dans les autres cantons montre que si des allègements doivent bel et bien être envisagés, ceux que propose l'initiative de la CNCI pèchent par leur trop grande rigidité (réduction linéaire des taux) et ne profiteront pas nécessairement aux contribuables qui en ont le plus besoin.

Les points faibles suivants de l'initiative ont été mis en exergue:

- **son coût insupportable** pour les collectivités publiques: près de 70 millions de francs pour le canton et un montant à peu près équivalent pour les communes;
- **la réduction linéaire de l'impôt sur le revenu**, qui ne tient pas suffisamment compte de la capacité contributive et profite avant tout aux contribuables à revenu élevé, ces derniers n'étant pas systématiquement les plus fortement imposés en Suisse;
- **l'atténuation insuffisante de la charge fiscale des classes moyennes** et en particulier des familles;
- **une nouvelle baisse du taux de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales inopportune**. La réduction des taux en 2001 (perte de recettes fiscales de l'ordre de 15 millions de francs) a eu pour conséquence que dorénavant la charge fiscale des sociétés dans le canton de Neuchâtel est proche de la moyenne suisse;
- **l'effet dommageable d'une nouvelle réduction de l'impôt sur le bénéfice sur les finances communales**. Selon la LCdir, l'impôt communal des personnes morales est identique à l'impôt cantonal (pas de coefficient communal);
- **l'effet non démontré sur l'image fiscale du canton de la réduction linéaire de 12%** des taux de l'impôt de base sur le revenu des personnes physiques. Selon la méthode de calcul des indices de charge fiscale, pour un sacrifice financier du même ordre, l'effet est d'autant plus important que la baisse d'impôt profite aux contribuables dans les catégories où ils sont les plus nombreux (classes modestes et moyennes, notamment).

Se fondant sur les considérations qui précèdent, on parvient à la conclusion que la baisse de la fiscalité doit être ciblée et non linéaire et profiter davantage à certaines catégories de contribuables, en particulier les familles. En ce qui concerne les personnes morales, il a été proposé de renoncer à une nouvelle baisse de l'imposition du bénéfice, sous réserve d'une correction à la baisse de l'impôt sur le capital, pour les raisons exposées plus loin. Les propositions sont résumées aux chiffres 2 et 3.

2. PROPOSITIONS POUR LES PERSONNES PHYSIQUES

Déduction pour couple (art. 38, al. 1, LCdir)

Cette déduction actuellement de 2500 francs est réduite de 100 francs par tranche de 1.000 francs de revenu net dépassant 40.000 francs. Cela signifie que la déduction tombe à zéro à partir d'un

revenu net de 65.000 francs. Le projet de loi du groupe PopEcoSol 01.113, du 26 mars 2001, propose d'augmenter cette déduction jusqu'à 5000 francs.

Pour garantir le respect du principe constitutionnel de l'égalité de traitement, il convient de porter cette déduction à 3500 francs, diminués de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu supérieur à 45.000 francs.

Déductions pour charge de famille (art. 39, al. 1, lettre a, b et c, LCdir)

La loi actuelle prévoit une déduction de 3000 francs pour un enfant, de 3700 francs pour le 2^e enfant et de 4200 francs pour le 3^e enfant et les suivants. Par comparaison avec les autres cantons, les déductions offertes à ce niveau par la loi neuchâteloise sont inférieures à la moyenne suisse, qui se situe entre 4000 et 5000 francs. Il a dès lors été envisagé de proposer de majorer les déductions en question, pour les fixer à 4500 francs par enfant ou par personne nécessiteuse, quel que soit le nombre d'enfants ou de personnes nécessiteuses.

En relation avec le nouveau montant proposé, la différence de déduction en fonction du nombre d'enfants ne se justifie plus.

Frais de garde des enfants (art. 36, al. 1, lettre cbis (nouveau), LCdir)

Les comparaisons intercantionales montrent que 22 cantons offrent déjà une déduction pour les frais de garde des enfants mineurs, sous certaines conditions, soit pour les couples dont les deux conjoints exercent une activité lucrative et pour les familles monoparentales, lorsque le contribuable exerce une activité lucrative.

A noter que les chambres fédérales se sont déjà prononcées en faveur de l'introduction d'une telle disposition dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID), dans le cadre de l'examen du projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille.

Pour nous aligner sur la pratique largement majoritaire en Suisse et anticiper une adaptation à la LHID, il est proposé d'instaurer une déduction des frais de garde prouvés, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 2000 francs par enfants (correspondant au montant appliqué dans de nombreux cantons), jusqu'à 12 ans révolus au cours de la période fiscale.

A relever que pour les familles monoparentales, la déduction sociale déjà existante dans l'ancien droit, a été majorée à partir de 2001 pour tenir compte des frais de garde auxquels ces personnes doivent souvent faire face lorsqu'elles exercent une activité lucrative. Il ne s'agissait toutefois pas d'une déduction distincte comme imaginée dans le projet de contre-projet.

Il conviendra donc de tenir compte de cet état de fait, si la proposition devait être reprise lors de la future révision de la législation fiscale et réaménager l'actuelle déduction pour les familles monoparentales.

Déductions pour primes d'assurances (art. 36, al. 1, lettre g, LCdir)

En raison de la forte augmentation des primes de l'assurance obligatoire, il s'avère aujourd'hui que les montants maximums prévus par la loi ne couvrent généralement pas la totalité des primes payées, sauf pour les contribuables bénéficiaires de subsides ou pour ceux ayant choisi une franchise élevée.

A relever que la Confédération envisage fortement d'ancrer dans la LHID le principe de la déduction des primes de l'assurance maladie et accident obligatoire.

La proposition suivante a dès lors été formulée:

- déduction des primes pour l'assurance maladie obligatoire (plus de déduction des primes d'assurances complémentaires) selon un forfait fixé annuellement par le Conseil d'Etat basé sur la moyenne des primes dans le canton. Ce montant peut être majoré de 200 francs (personnes seules), respectivement 400 francs (couples) et 100 francs par enfant pour les primes d'assurance-vie et les intérêts capitaux d'épargne.

Cette solution présente en outre l'avantage d'exclure de la déduction les primes d'assurance-maladie complémentaires (division privée ou autres). La loi actuelle présente en effet le paradoxe de pouvoir déduire partiellement du moins, des primes complémentaires lorsque le contribuable bénéficie de subsides LAMAL pour son assurance obligatoire.

Déduction sur le revenu du travail d'un des conjoints

Le principe de cette déduction est parfois sujet à caution. Dans la mesure où par ailleurs les frais d'obtention du revenu sont déductibles, certains y voient une inégalité de traitement lorsque le couple obtient le même revenu avec un seul gain. Néanmoins, cette déduction trouve sa justification dans le fait que les deux conjoints qui exercent une activité doivent supporter des frais supplémentaires indirects, par rapport au couple dont un seul des conjoints a une activité lucrative.

Cette déduction est du reste inscrite au chapitre des déductions générales à l'article 9, alinéa 1, lettre k, LHID, les cantons étant libres d'en fixer les limites. Le montant de la déduction est très variable d'un canton à l'autre. Nous relevons cependant que celle prévue par le droit neuchâtelois est parmi les plus modestes.

En conséquence notre proposition consiste à relever le maximum de cette déduction actuellement de 1200 francs pour le porter à 2000 francs.

Taux de l'impôt de base sur le revenu des personnes physiques (art. 40 LCdir)

S'agissant des taux de base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il ne paraît pas opportun de remettre en cause le barème de référence de l'article 40 LCdir, alors qu'il n'est en vigueur que depuis un peu plus d'une année.

Un tarif est fait pour durer, dans tous les cas plus longtemps que quelques périodes fiscales; il assure aussi l'assise du système. Pour mémoire, le précédent barème d'impôt cantonal, appliqué jusqu'à l'année 2000, avait été adopté par le Grand Conseil en 1986, à l'occasion de l'instauration du système de splitting en faveur des couples mariés.

Vu sous un autre angle, pour des raisons aussi diverses que la praticabilité et la stabilité du système, sa compréhension pour les contribuables, la difficulté de procéder à l'évaluation et le travail particulièrement complexe que nécessite l'élaboration d'un nouveau barème, il ne paraît guère judicieux de répondre à l'initiative par une refonte du tarif. Du reste, les auteurs de cette dernière ne remettent pas en cause la progressivité de l'impôt mais seulement la charge fiscale cantonale, jugée trop élevée.

Dans ce contexte et pour faire écho au texte de l'initiative, il est proposé une réduction linéaire des taux de base de l'impôt sur le revenu de 6%, répartie en trois étapes, soit 2% la première année, 4% la deuxième et 6% dès la troisième année.

Cette mesure permettrait de réduire, dans une proportion raisonnable, la charge fiscale de tous les contribuables, y compris ceux qui ne pourront pas bénéficier de l'augmentation des déductions générales et sociales ci-dessus.

3. PROPOSITIONS POUR LES PERSONNES MORALES

De l'avis général des personnes concernées, la réduction substantielle du taux de l'impôt sur le bénéfice de 18,5% à 10% dès le 1^{er} janvier 2001 a été accueillie très favorablement par les milieux économiques. Dans tous les cas, les entreprises ne semblent pas revendiquer un abaissement supplémentaire des taux d'imposition avec la même vigueur que le comité d'initiative.

Ses auteurs soutiennent qu'une fiscalité fortement réduite aurait un effet attractif immédiat sur les investisseurs et renforcerait de manière significative la place économique neuchâteloise. Sur ce plan, notre avis est nettement plus nuancé. On sait en effet que si la charge fiscale pour les sociétés est un critère important pour décider d'une implantation ou d'un développement d'activités, il n'est pas le seul déterminant. L'impôt est généralement considéré comme une charge commerciale au même titre que les autres. A partir du moment où les taux pratiqués par les cantons sont proches les uns des autres et n'entravent pas significativement le jeu de la libre concurrence, l'impôt est relativement bien toléré.

S'agissant de l'impôt sur le capital, pour lequel curieusement aucune revendication n'a été émise par la CNCI, nous constatons que les taux pratiqués par le canton de Neuchâtel (0,5% y compris la commune) sont légèrement supérieurs à la moyenne suisse où les taux varient entre un minimum d'environ 0,2% (SG, ZG) et un maximum de 0,6% (VS, BL). Les cantons qui nous entourent se situent dans la moyenne de 0,4% (FR, SO, VD env. 0,45%; BE, GE, env. 0,4%).

Aussi il est proposé une réduction linéaire de 10% du taux de l'impôt sur le capital, qui serait dès lors fixé à 0,225% (soit 0,45% avec l'impôt communal).

4. CONSEQUENCES FINANCIERES DES PROPOSITIONS

Sur la base des propositions qui précèdent, le tableau ci-dessous dresse un inventaire aussi complet que possible des conséquences sur les recettes fiscales auxquelles il faut s'attendre, en tenant compte d'une mise en vigueur en trois étapes.

Incidence sur les recettes fiscales cantonales	en millions de francs
1^e année	
– réduction des taux de base sur le revenu de 2%	9,0
– augmentation de la réduction pour couple à 3500 francs	4,0
– augmentation des déductions pour enfants soit 4500 francs par enfant	4,9
– déduction pour frais de garde des enfants, 2200 francs par enfant	3,5
– déduction des primes LAMAL obligatoires (forfait) + ass. vie épargne	7,0
– maximum de la déduction sur le revenu du conjoint porté à 2000 francs	2,6
– personnes morales: taux à 0.225% de l'impôt sur le capital	1,0
Diminution des recettes fiscales pour la première année	<u>32,0</u>
2^e année:	
– réduction des taux de base sur le revenu de 4%	18,0
– autres mesures	<u>23,0</u>
Diminution des recettes fiscales pour la deuxième année	<u>41,0</u>
3^e année:	
– réduction des taux de base sur le revenu de 6%	27,0
– autres mesures	<u>23,0</u>
Diminution des recettes fiscales pour la troisième année	<u>50,0</u>

SYNTHESE DU PROJET DE CONTRE-PROJET ORIENTE "CONTRIBUTION EDUCATIVE ET FISCALITE"

Le projet admet partiellement, sur le principe, les initiatives "pour une réduction des impôts pour tous" et "pour une contribution éducative". Les préoccupations des initiants sont justifiées et une réponse appropriée, mais en tenant compte de l'état des finances cantonales et d'une vision globale sur les améliorations pour les familles, doit leur être apportée. Le Conseil d'Etat s'était donc fixé une diminution globale maximale de la fiscalité de 25 millions de francs.

Le projet de contre-projet comprend six mesures en deux projets de loi:

Législation fiscale:

- réduction des taux de base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 3%;
- adaptation des déductions des primes LAMal obligatoires (forfait) + ass. vie, épargne;
- introduction d'une déduction de 2000 francs par enfant pour frais de garde des enfants;
- réduction à 0,225% du taux de l'impôt sur le capital pour les personnes morales.

Législation familiale:

- introduction d'une allocation de 260 francs par mois et par enfant, pour tous les enfants;
- adaptation des déductions pour charge de famille de 1000 francs par enfant;

Financement des mesures préconisées par le projet de contre-projet

Le financement de la contribution éducative se compose de la cotisation des employeurs et des indépendants (2,65%), d'une cotisation des salariés (0,3%) et d'une participation de l'Etat à hauteur de 13 millions de francs environ, elle-même financée par la fiscalisation de la contribution éducative.

Le financement de la diminution des impôts aurait été réalisé par des mesures en préparation pour l'assainissement des finances de l'Etat.

Les conséquences de ces mesures sur les finances cantonales auraient été les suivantes:

	en millions de francs
- réduction des taux de base sur le revenu de 3%	- 13,5
- déduction des primes LAMal obligatoires (forfait) + ass. vie, épargne	- 7,0
- déduction pour frais de garde des enfants, 2000 francs par enfant	- 3,5
- personnes morales: taux à 0,225% de l'impôt sur le capital	- 1,0
- contribution éducative (260 francs) et	
- réduction des déductions pour charge de famille à 1000 francs	- 1,1
Diminution des recettes fiscales	<u>- 26,1</u>

Ces résultats auraient été sensiblement améliorés par les conséquences de l'introduction de la contribution éducative. En effet, les familles touchant l'aide sociale matérielle auraient reçu 3,2 millions de francs de plus avec l'introduction de la contribution éducative. Ce montant aurait pu être déduit, au moins en partie, du budget annuel de l'aide sociale. En outre, les calculs tiennent compte de l'exportabilité de la contribution éducative. Or, suivant les accords bilatéraux, dont la mise en œuvre est en cours, une prestation partiellement financée par l'Etat ne serait pas exportable, ce qui supposerait une économie à terme de plus de 3 millions de francs par année.

Finalement, l'incidence du contre-projet sur les finances cantonales aurait été d'environ 26 millions de francs.

Incidence sur l'économie des mesures préconisées par le projet de contre-projet

L'incidence sur l'économie neuchâteloise aurait été la suivante:

Allocations familiales:	en millions de francs
– cotisation supplémentaire des employeurs (+0,65%)	24,1
– cotisation des indépendants (2,65%, nouvelle)	15,0
– cotisation des salariés (0.3%, nouvelle)	11,1
Total	<u>50,2</u>

La cotisation supplémentaire des employeurs aurait représenté 0,4% du revenu cantonal et 0,65% des salaires versés.

Parallèlement, il faut souligner que l'introduction de la contribution éducative, en améliorant la situation financière après impôt de toutes les familles, aurait déclenché un effet multiplicateur favorable à l'économie neuchâteloise.

Enfin, l'introduction des mesures prévues par le projet de contre-projet aurait généré environ 12 millions de francs de recettes fiscales supplémentaires pour les communes. Ce montant aurait été à la discrétion des communes et aurait pu être utilisé, par exemple, pour diminuer la fiscalité communale.

Effet des mesures préconisées par le projet de contre-projet sur les contribuables

L'impact global du paquet fiscal et familial sur les contribuables a été estimé en fonction de quinze niveaux de revenu net actuel, c'est à dire déduction déjà faite des frais d'acquisition du revenu.

Dans la mesure où le système comprend des nouvelles déductions fiscales, des ajustements de déductions existantes et une hausse significative des allocations familiales, c'est le critère de l'évolution du revenu disponible après impôt (cantonal et communal) qui a été retenu. Le critère fiscal (montant d'impôt) et le critère d'évolution du revenu nets (montant supplémentaire touché du fait de la hausse des allocations) ne sont pas pertinents, car ils ne permettent pas de mesurer précisément l'impact des mesures sur les contribuables.

Ce qui compte, c'est l'évolution du revenu disponible après impôts communal et cantonal. En d'autres termes, il s'agit de comparer ce dont disposent actuellement les contribuables pour vivre et pour payer les factures une fois qu'ils se sont acquittés de leurs impôts et ce dont ils disposeraient à l'avenir dans les mêmes conditions.

Pour les contribuables sans enfant, la progression du revenu disponible aurait été relativement linéaire dans la mesure où elle dépendait de la réduction linéaire de 3% et de l'augmentation des déductions existantes.

Pour les contribuables avec enfant(s), la progression de revenu disponible dépendait principalement de l'introduction de la contribution éducative dans les classes de revenus nets entre 0 et 50.000 francs environ. Au-delà, la progression du revenu disponible était fonction de plus en plus fortement de la réduction linéaire de l'impôt de 3%. Cela signifie que l'équité entre contribuables à revenus modestes et élevés était assurée par la combinaison de la contribution éducative et des déductions pour enfant.

Les tableaux suivants présentent, pour les différents niveaux de revenus nets et pour les différentes situations familiales, la progression du revenu disponible après impôt communal et cantonal et la diminution du taux de base qui aurait été nécessaire pour obtenir une progression du revenu disponible identique à celle générée par le système mixte du projet de contre-projet (diminution de la fiscalité et hausse des allocations familiales). On constate notamment que le système retenu est plus avantageux que l'initiative CNCI pour plus de 90 familles sur 100 et que toutes les familles auraient bénéficié d'une progression de leur revenu disponible après impôt située entre 500 francs et 6000 francs environ (selon le nombre d'enfants et le revenu imposable). Le revenu disponible subit une progression importante dans les revenus inférieurs à 60.000 francs. Cette évolution peut être tenue pour positive, si l'on considère que 50% des familles monoparentales connaissent actuellement un revenu imposable inférieur à 28.000 francs environ et que 50% des couples mariés avec un enfant au moins connaissent actuellement un revenu imposable inférieur à 60.000 francs environ.

Effet des mesures préconisées par le projet de contre-projet sur les contribuables

Revenu net actuel (Revenu brut- frais d'acquisition du revenu)	Personne seule	Couple marié (1 gain)	Couple marié (2 gains)	Personne seule	Couple marié (1 gain)	Couple marié (2 gains)	Personne seule	Couple marié (1 gain)	Couple marié (2 gains)	Couple marié (1 gain)	Couple marié (2 gains)
	Sans enfant			1 enfant			2 enfants			3 enfants	
Fr.	Fr.			Fr.			Fr.			Fr.	
10.000.-	4.-	-	-	1.200.-	1.200.-	1.200.-	2.160.-	2.160.-	2.160.-	2.880.-	2.880.-
20.000.-	32.-	9.-	8.-	1.157.-	1.087.-	1.157.-	2.160.-	1.903.-	2.099.-	2.652.-	2.880.-
30.000.-	92.-	31.-	28.-	1.029.-	985.-	1.127.-	1.931.-	1.658.-	1.964.-	2.215.-	2.622.-
40.000.-	279.-	70.-	65.-	964.-	784.-	1.065.-	1.755.-	1.119.-	1.721.-	1.433.-	2.250.-
50.000.-	470.-	170.-	161.-	1.389.-	558.-	980.-	1.870.-	603.-	1.515.-	446.-	1.657.-
60.000.-	552.-	587.-	601.-	1.471.-	850.-	1.362.-	2.077.-	528.-	1.533.-	773.-	1.948.-
70.000.-	654.-	718.-	687.-	1.553.-	1.191.-	1.677.-	2.159.-	1.098.-	2.098.-	903.-	2.072.-
80.000.-	742.-	803.-	794.-	1.641.-	1.250.-	1.774.-	2.224.-	1.318.-	2.396.-	1.140.-	2.421.-
100.000.-	944.-	967.-	957.-	1.823.-	1.414.-	1.939.-	2.382.-	1.486.-	2.559.-	1.268.-	2.528.-
125.000.-	1.196.-	1.210.-	1.199.-	2.058.-	1.604.-	2.165.-	2.611.-	1.628.-	2.744.-	1.357.-	2.735.-
150.000.-	1.466.-	1.429.-	1.419.-	2.305.-	1.824.-	2.384.-	2.833.-	1.836.-	2.980.-	1.547.-	2.899.-
175.000.-	1.730.-	1.695.-	1.684.-	2.569.-	2.037.-	2.635.-	3.071.-	1.999.-	3.189.-	1.613.-	3.070.-
200.000.-	1.905.-	1.930.-	1.919.-	2.813.-	2.272.-	2.870.-	3.388.-	2.221.-	3.438.-	1.862.-	3.308.-
250.000.-	2.332.-	2.447.-	2.435.-	3.241.-	2.735.-	3.370.-	3.828.-	2.620.-	3.915.-	2.196.-	3.730.-
500.000.-	4.463.-	4.663.-	4.653.-	5.372.-	5.087.-	5.629.-	5.960.-	5.137.-	6.230.-	4.872.-	6.185.-

**Réduction linéaire d'impôt nécessaire pour obtenir une amélioration identique à celle du contre-projet
(les chiffres en gras indiquent les cas dans lesquels le contre-projet est plus intéressant que l'initiative)**

Revenu net actuel (Revenu brut- frais d'acquisition du revenu)	Personne seule	Couple marié (1 gain)	Couple marié (2 gains)	Personne seule	Couple marié (1 gain)	Couple marié (2 gains)	Personne seule	Couple marié (1 gain)	Couple marié (2 gains)	Couple marié (1 gain)	Couple marié (2 gains)
	Sans enfant			1 enfant			2 enfants			3 enfants	
Fr.	en %			en %			en %			en %	
10.000.–	3,0										
20.000.–	3,0	3,0	3,0	1405	661	1006					
30.000.–	3,0	3,0	3,0	116	130	171	666	388	571	1069	1659
40.000.–	4,9	3,0	3,0	34,1	39,0	58,7	93	82,6	149	170	302
50.000.–	5,5	4,0	4,1	25,7	15,6	29,9	49,6	18,0	49,4	19,1	76,9
60.000.–	4,9	8,4	9,0	18,1	14,2	23,9	32,4	10,3	31,8	15,9	42,7
70.000.–	4,6	7,4	7,3	14,3	13,7	20,0	23,6	14,6	29,0	13,9	33,5
80.000.–	4,3	6,5	6,6	11,9	11,0	16,0	18,7	13,0	24,4	12,9	28,5
100.000.–	4,0	5,4	5,4	9,2	8,4	11,7	13,4	9,5	16,7	8,9	18,1
125.000.–	3,8	4,8	4,9	7,5	6,7	9,2	10,2	7,2	12,4	6,4	13,1
150.000.–	3,7	4,4	4,4	6,4	5,8	7,7	8,4	6,1	10,1	5,4	10,3
175.000.–	3,6	4,2	4,2	5,8	5,2	6,8	7,3	5,3	8,6	4,5	8,6
200.000.–	3,4	4,0	4,0	5,3	4,9	6,2	6,6	4,9	7,6	4,2	7,6
250.000.–	3,3	3,8	3,8	4,8	4,3	5,4	5,9	4,3	6,4	3,7	6,3
500.000.–	3,2	3,3	3,3	3,9	3,6	4,0	4,4	3,7	4,5	3,6	4,5

Le projet de contre-projet proposait donc une alternative globale aux initiatives "fiscale" et "contribution éducative". Ces deux initiatives visaient des objectifs différents, soit améliorer le sort financier des contribuables et améliorer la situation des familles, qui se trouvaient réunis au travers de ce projet.

Annexe III

Allocations familiales selon le droit cantonal: montants 2002 (état au 1^{er} janvier)Les changements par rapport à l'année précédente sont indiqués en **gras**

Canton	Allocations familiales aux salariés avec enfants en Suisse selon le droit cantonal							Allocation de naissance	Financement Cotisations des employeurs affiliés à la caisse cantonale (en % des salaires)
	Allocations pour enfants				Allocation de formation professionnelle ¹⁰	Limite d'âge			
	1er enfant	2e enfant	3e enfant	4e enfant		ordinaire	spéciale ¹		
	1	2	3	4	5	6	7		
ZH ³	170/195 ^{3,21}	170/195 ^{3,21}	170/195 ^{3,21}	170/195 ^{3,21}	–	16	20/25	–	1.50
BE ³	160/190 ³	160/190 ³	160/190 ³	160/190 ³	–	16	20/25	–	1.80
LU ³	165/195 ³	165/195 ³	165/195 ³	165/195 ³	225	16	18/25	800 ¹⁹	2.00 ⁹
UR	190	190	190	190	–	16	18/25	1000	1.90
SZ	160	160	160	160	–	16	18/25 ¹⁶	800	1.70
OW	170	170	170	170	–	16	25/25	–	1.80
NW ³	175/200 ³	175/200 ³	175/200 ³	175/200 ³	–	16	18/25	–	1.85
GL	160	160	160	160	–	16	18/25	–	1.95
ZG	230	230	280	280	–	16	20/25	–	1.60 ⁹
FR	210	210	230	230	270/290 ²	15	20/25	1500 ⁷	2.55
SO	175	175	175	175	–	18	18/25 ¹¹	600	1.90
BS	150	150	150	150	180	16	25/25	–	1.50
BL	150	150	150	150	180 ¹⁷	16	25/25	–	1.50
SH	160	160	160	160	200	16	18/25	–	1.70 ⁹
AR	170	170	170	170	–	16	18/25	–	2.00
AI	180	180	185	185	–	16	18/25	–	1.70
SG	170	170	190	190	190	16	18/25	–	2.00 ⁹
GR ⁶	150	150	150	150	175	16	20/25	–	1.75
AG	150	150	150	150	–	16	20/25	–	1.50
TG	190	190	190	190	–	16	18/25	–	1.90
TI ⁶	183	183	183	183	–	15	20/20 ²⁰	–	1.50
VD ⁶	150 ¹³ ₅	150 ¹³ ₅	150 ¹³ ₁₇₀ ⁵	150 ¹³ ₁₇₀ ⁵	195 ¹³ ₁₇₀ ⁵	16	20/25	1500 ^{7, 15}	2.00
VS	260	260	344	344	360/444 ²	16	20/25	1500 ^{7, 18}	– ⁸
NE	160	180	200	250	220/240 ¹² 260/310	16	20/25	1000	2.00
GE ³	200/220 ³	200/220 ³	200/220 ³	200/220 ³	–	18	18/18	1000 ⁷	1.90
JU ⁴	154/178 ⁴ ₁₃₂ ¹⁴	154/178 ⁴ ₁₃₂ ¹⁴	178 ^{Abst.} ₁₃₂ ¹⁴	178 ^{Abst.} ₁₃₂ ¹⁴	206 ^{Abst.} ₁₃₂ ¹⁴	16	25/25	782 ⁷	3.00

¹ La première limite concerne les enfants incapables (ZH: partiellement capables) d'exercer une activité lucrative et la seconde, les étudiants et les apprentis.

² Le premier taux est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants; le second est celui de l'allocation versée dès le troisième enfant.

³ ZH, BE et LU: le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 12 ans; le second, celui de l'allocation pour les enfants de plus de 12 ans.

- NW: le premier taux est celui de l'alloc. versée pour les enfants jusqu'à 16 ans; le second, celui de l'alloc. pour les enfants de plus de 16 ans.
- GE: le premier taux est celui de l'alloc. versée pour les enfants jusqu'à 15 ans; le second, celui de l'alloc. pour les enfants de plus de 15 ans.
- ⁴ JU: le premier taux est celui de l'alloc. versée pour les familles avec un ou deux enfants; le second, celui de l'alloc. pour les familles de 3 enfants ou plus.
- ⁵ Pour le troisième enfant et chacun des suivants, il est versé en plus 170 francs si les enfants résident en Suisse.
- ⁶ Il n'est pas octroyé d'allocations pour les enfants au bénéfice d'une rente de l'AI. Dans les cantons du Tessin et de Vaud, 50% de l'allocation est versée en cas d'octroi d'une demi-rente AI et, au Tessin, 75% en cas d'octroi d'un quart de rente.
- ⁷ Il est versé une allocation d'accueil, du même montant que l'allocation de naissance, pour l'enfant placé en vue d'adoption.
- ⁸ Il n'y a pas de caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.
- ⁹ Y compris la contribution au régime d'allocations familiales pour les indépendants.
- ¹⁰ L'allocation de formation professionnelle remplace l'allocation pour enfants; dans les cantons ne connaissant pas l'allocation de formation professionnelle, l'allocation pour enfants est versée jusqu'à la fin des études ou d'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à la limite d'âge.
- ¹¹ La limite d'âge est de 25 ans pour les enfants invalides depuis la naissance ou qui le sont devenus pendant l'enfance.
- ¹² Dans l'ordre, les montants correspondent à l'allocation versée pour le premier, le deuxième, le troisième et à partir du quatrième enfant.
- ¹³ Minimum légal: chaque caisse peut verser plus selon ses possibilités financières.
- ¹⁴ Les personnes bénéficiaires d'une alloc. pour enfant ou d'une alloc. de form. prof. ont droit à une alloc. de ménage de 132 francs par mois.
- ¹⁵ L'allocation de naissance est doublée en cas de naissances ou d'accueil multiples.
- ¹⁶ Les salariés ont droit aux allocations familiales pour leurs enfants légitimes vivant à l'étranger uniquement jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge de 16 ans révolus.
- ¹⁷ Pour les enfants en formation professionnelle et vivant à l'étranger, l'allocation s'élève à 150 francs.
- ¹⁸ L'allocation est majorée de 50% en cas de naissances ou d'accueils multiples.
- ¹⁹ L'allocation de naissance n'est versée que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances.
- ²⁰ Pour les enfants handicapés suivant une formation spécifique et les deux enfants aux études ou en apprentissage en Suisse.
- ²¹ Montants valables dès le 1^{er} mai 2002.

Source: Office fédéral des assurances sociales, centrale pour les questions familiales.

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<i>Résumé</i>	1
1. SITUATION INITIALE	2
1.1. Initiative pour une réduction des impôts	2
1.1.1. Texte de l'initiative	2
1.1.2. Arguments des initiants	3
1.2. Initiative pour une contribution éducative	4
1.2.1. Texte de l'initiative	4
1.2.2. Arguments des initiants	4
1.3. Initiative pour une assurance-maternité cantonale	5
1.3.1. Texte de l'initiative	5
1.3.2. Arguments des initiants	5
1.4. Initiative pour des structures d'accueil	5
1.4.1. Texte de l'initiative	5
1.4.2. Arguments des initiants	6
2. SUJETS TRAITES PAR LES INITIATIVES: SITUATION ACTUELLE	6
2.1. Fiscalité	6
2.2. Allocations familiales et de maternité	8
2.2.1. Types de prestations	8
2.2.2. Fonctionnement, financement et coût du système actuel	8
2.3. Assurance-maternité	9
2.3.1. Situation sur le plan fédéral	10
2.4. Structures d'accueil	10
2.4.1. Appréciation générale	10
2.4.2. Accueil collectif de jour	11
2.4.3. Accueil familial de jour	11
2.4.4. Accueil parascolaire	11
3. PROGRAMME DE LEGISLATURE	12
3.1. Message politique	12
3.2. Diminution de la fiscalité	12
3.3. Politique familiale	12
4. TRAVAUX DU CONSEIL D'ETAT	13
4.1. Introduction	13
4.2. Rapport commun aux initiatives	13
4.3. Assurance-maternité cantonale	13
4.4. Structures d'accueil de la petite enfance	14
4.5. Projet de contre-projet orienté "fiscalité"	15
4.6. Projet de contre-projet orienté "contribution éducative et fiscalité"	16
5. CONTEXTE FINANCIER	17
5.1. Bilan des dix dernières années	17
5.2. Situation actuelle	19
5.2.1. Evaluation du résultat probable des comptes 2002	19
5.2.2. Budget 2003	19
5.3. Perspectives	20
6. CONTEXTE ECONOMIQUE	21
6.1. Optimisme conjoncturel	21
6.2. Réalités et perspectives économiques	21
7. CONCLUSION	22
7.1. Objectifs maintenus	22
7.2. Impasse financière	23
Décrets	25
Annexe I Synthèse du projet de contre-projet orienté "Fiscalité"	30
Annexe II Synthèse du projet de contre-projet orienté "Contribution éducative et fiscalité"	34
Annexe III Allocations familiales selon le droit cantonal pour les salariés dont les enfants vivent en Suisse	38